

KANCELARIA SEJMU

Regulamin Sejmu w ekspertyzach i opiniach Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu

Informacje i Opinie



IP - 95 P

Komentarz
do Regulaminu Sejmu

Regulamin Sejmu w ekspertyzach i opiniach Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu

IP - 95 P

Prezentowany zbiór składa się z opinii i ekspertyz prawnych, które sporządzone zostały w Biurze Studiów i Ekspertyz w ciągu ostatnich dziesięciu lat i dotyczą zagadnień objętych Regulaminem Sejmu. Poszczególne opinie powstawały na zlecenie organów Sejmu oraz indywidualnych posłów i miały na celu rozstrzygnięcie rozmaitych trudności interpretacyjnych związanych z wykładnią regulaminu. Przedstawiony materiał nie stanowi zatem systematycznego "komentarza" do Regulaminu Sejmu lecz jest zapisem ustaleń dokonywanych w tych latach przez ekspertów BSiE na tle stosowania tego aktu. W okresie, w którym powstawały poszczególne opinie regulamin podlegał wielokrotnym nowelizacjom. W niektórych przypadkach zamieszczone teksty odnoszą się do nieobowiązującego dziś stanu prawnego. Jednak aktualność niektórych rozstrzygnięć zawartych w takich opiniach powoduje, iż zachowują one również obecnie swój walor poznawczy i uzasadnia to zamieszczenie ich w zbiorze.

Układ zbioru podyktowany jest porządkiem artykułów Regulaminu Sejmu. Taka koncepcja edycji ma zarówno dobre, jak i złe strony. Kontrowersje może budzić metoda klasyfikacji poszczególnych opinii jako odnoszących się do pojedynczych artykułów regulaminu. Jest sprawą oczywistą, iż najczęściej uwagi zawarte w opinii prawnej stanowią interpretacje kilku przepisów regulaminu (często nawet nie sąsiadujących „miejscem” w regulaminie). W takich wypadkach zamieszczenie opinii w części poświęconej jednemu tylko artykułowi może wydawać się dyskusyjne. Przyjęto jednak zasadę niepowtarzania opinii. Przejrzystości merytorycznej służyć ma zamieszczenie spisu treści obejmującego tytuły wszystkich opinii.

SPIS TREŚCI

Art. 2	1
<i>Opinia prawna w sprawie możliwości powierzenia obowiązków sekretarzy Sejmu sekretarzom tymczasowym, J. Mordwiłko</i>	
Art. 2a	2
<i>Opinia w sprawie przesłanek, procedury i skutków prawnych stwierdzenia wygaśnięcia mandatu posła, B. Szepietowska</i>	
Art. 3	5
<i>W sprawie zasad obliczania większości bezwzględnej, J. Karolczak (I, II), L. Garlicki (III, IV, V)</i> <i>Opinia w sprawie dopuszczalności odwołania Marszałka Sejmu, okoliczności oraz formy takiego odwołania, P. Sarnecki</i>	
Art. 4	9
<i>Opinia na temat możliwości odwołania Prezydium Sejmu, J. Karolczak, B. Szepietowska</i> <i>Opinia w sprawie rozpatrywania projektu uchwały w sprawie odwołania posła XY ze stanowiska Wicemarszałka Sejmu, L. Garlicki</i> <i>Opinia prawna w sprawie prawnych możliwości odwołania wicemarszałka Sejmu, J. Mordwiłko</i>	
Art. 8	16
<i>Opinia prawna nt. usprawiedliwiania nieobecności posłów na posiedzeniach stałych komisji sejmowych, I. Galińska-Raczy</i> <i>Czy poseł, ujawniając dokument UOP oznaczony klauzulą "tajne specjalnego znaczenia" naruszył przepisy ustawy o ochronie tajemnicy państwowej i służbowej oraz przepisy ustawy o obowiązkach i prawach posłów i senatorów z 31 lipca 1995 r. (obowiązującej w chwili popełnienia czynu)?, P. Sarnecki</i> <i>Opinia w sprawie łączalności funkcji ministra z członkostwem we właściwej (ze względu na przedmiotowy zakres działania) komisji sejmowej, B. Szepietowska</i> <i>Opinia prawna na temat dopuszczalności łączenia stanowiska przewodniczącego Komisji ds. Układu Europejskiego oraz stanowiska członka Komitetu Integracji Europejskiej, W. Odrowąż-Sypniewski</i> <i>Dopuszczalność łączenia stanowiska Przewodniczącego Komisji do spraw Układu Europejskiego Sejmu i członkostwa w Komitecie Integracji Europejskiej, P. Sarnecki</i> <i>Opinia na temat niemożności wzięcia przez posła udziału w posiedzeniu komisji, A. Szmyt</i> <i>Opinia na temat sposobu ustalenia osób głosujących w świetle Konstytucji i Regulaminu Sejmu, M. Zubik</i> <i>Opinia dotycząca interpretacji przepisów określających prawa i obowiązki posła w głosowaniach na posiedzeniu plenarnym Sejmu i komisji sejmowych, J. Mordwiłko</i>	
Art. 9	28
<i>Kluby, koła, zespoły poselskie, Jacek Lang (I), Witold Pawełko (II)</i> <i>W sprawie zgodności regulaminu zespołu parlamentarnego "Akcja Katolicka" z art. 9 Regulaminu Sejmu, J. Mordwiłko</i> <i>Opinia w sprawie skutków zmiany przynależności partyjnej posła dla struktury obsadzenia mandatów w Sejmie, B. Szepietowska</i> <i>Opinia w związku z datą utworzenia klubu lub koła poselskiego, J. Karolczak</i> <i>Opinia w sprawie przyjęcia przez Koło Poselskie nazwy "Koło Poselskie - Nowa Demokracja", W. Odrowąż-Sypniewski</i> <i>Opinia prawna w sprawie powołania Parlamentarnego Zespołu ds. Promocji Zdrowia i Zapobiegania Uzależnieniom, J. Karolczak</i> <i>Opinia prawna na temat możliwości utworzenia Parlamentarnego Zespołu Lotniczego, W. Odrowąż-Sypniewski</i> <i>Opinia nt. czy klub poselski (parlamentarny) może być konfederacją kół poselskich (parlamentarnych), B. Szepietowska</i> <i>Opinia w sprawie statusu prawnego klubu i koła parlamentarnego, B. Szepietowska</i>	
Art. 13	39
<i>Opinia w sprawie pozycji prawnej Prezydium Sejmu po rozwiązaniu parlamentu, L. Garlicki</i>	

Art. 21	41
<i>Opinia na temat poselskiego wniosku o odwołanie ze składu komisji innego członka komisji w świetle Regulaminu Sejmu, W. Odrowąż-Sypniewski</i>	
Art. 27	43
<i>Opinia prawna co do: 1) zgodności z prawem poselskiego projektu uchwały w sprawie Rzecznika Praw Obywatelskich, 2) odpowiedzi na pytanie czy adresat interpelacji bądź zapytania może uchylić się od udzielenia na nie odpowiedzi, J. Mordwiłko</i>	
Art. 28	46
<i>Opinia prawna na temat trybu odwoływania Rzecznika Praw Dziecka, W. Odrowąż-Sypniewski</i>	
Art. 31	48
<i>Możliwość zbadania zgodności projektu ustawy i uchwały z prawem w świetle Regulaminu Sejmu, J. Mordwiłko</i>	
<i>Opinia wstępna a temat postępowania z projektem zaopiniowanym przez Komisję Ustawodawczą jako niedopuszczalny, J. Karolczak</i>	
<i>Opinia w sprawie trybu postępowania Prezydium Sejmu z opiniami podjętymi na podstawie art. 31 ust. 6 Regulaminu Sejmu, B. Szepietowska</i>	
<i>Jaki powinien być tryb postępowania z projektami ustaw, które zostały wniesione równocześnie, B. Szepietowska</i>	
<i>Tryb postępowania z projektami ustaw skierowanymi po pierwszym czytaniu do właściwej komisji, B. Szepietowska</i>	
<i>W sprawie dalszego postępowania z projektem ustawy lub uchwały do którego nie dołączono uzasadnienia, W. Sokolewicz</i>	
<i>Opinia w sprawie trybu postępowania z projektami ustaw: rządowego z klauzulą "pilny" oraz poselskiego, jeżeli regulują (identycznie bądź odmiennie) materię rodzajowo taką samą, B. Szepietowska</i>	
<i>O dołączaniu projektów aktów wykonawczych do wnoszonego projektu ustawy budżetowej, A. Szmyt</i>	
<i>Informacja na temat podmiotów, do których należy kierować projekty ustaw w trybie art. 31 ust. 3 Regulaminu Sejmu w celu konsultacji tych projektów, M. Zubik</i>	
<i>W sprawie spełnienia przez Senat wymogów wynikających z art. 31 ust. 2 i 2a Regulaminu Sejmu, J. Mordwiłko</i>	
<i>W sprawie regulaminowego określania sposobu wykonywania konstytucyjnych i ustawowych obowiązków organów państwowych wobec Sejmu, A. Szmyt</i>	
Art. 33	66
<i>Rozpatrywanie projektów ustaw odbywa się w trzech czytaniach, a uchwał - w dwóch czytaniach (W sprawie zmiany porządku dziennego obrad Sejmu przez wprowadzenie punktu: poselski projekt uchwały), B. Szepietowska, J. Karolczak</i>	
<i>W sprawie możliwości połączenia przez komisję dwóch projektów rządowych w jeden (po odbyciu I czytania na forum Sejmu), Beata Szepietowska</i>	
<i>Na temat wykładni art. 33 ust. 2 Regulaminu Sejmu, W. Odrowąż-Sypniewski</i>	
Art. 34	70
<i>Pierwsze czytanie na posiedzeniu Sejmu, J. Karolczak, B. Szepietowska</i>	
Art. 37	70
<i>Opinia nt. uprawnień Marszałka Sejmu w postępowaniu z projektem uchwały na etapie skierowania do właściwych komisji po I czytaniu w Sejmie, B. Szepietowska</i>	
<i>W sprawie sposobu kierowania projektu ustawy (uchwały) do właściwych komisji po I czytaniu w Sejmie, J. Mordwiłko</i>	
Art. 39	73
<i>W sprawie trybu zwracania się przez komisję sejmową do wnioskodawcy o uzupełnienie projektu ustawy (uchwały), J. Mordwiłko</i>	
<i>Opinia prawna w przedmiocie wykładni art. 39 ust. 4 Regulaminu Sejmu, J. Mordwiłko</i>	
Art. 40	77
<i>Wnioski mniejszości, W. Pawełko</i>	
<i>Opinia w sprawie porządku głosowania wniosków mniejszości oraz ich dopuszczalnego zakresu, L. Garlicki</i>	

Opinia w sprawie trybu postępowania Komisji Polityki Gospodarczej, Budżetu i Finansów oraz Komisji Ustawodawczej na posiedzeniu w dniu 21 stycznia 1993 r. (zgodnie z załączonym stenogramem), B. Szepietowska

Opinia prawna w przedmiocie wniosku Komisji Nadzwyczajnej ds. rozpatrzenia projektu ustawy Ordynacja Wyborcza do Sejmu RP skierowanego do Prezydium Sejmu, J. Mordwiłko

Opinia prawna na temat poprawności legislacyjnej autopoprawki Rady Ministrów do projektów ustaw przekazanych Sejmowi w dniu 15 grudnia 1995 r., W. Odrowąż-Sypniewski

Opinia w sprawie dopuszczalności odrzucenia przez Komisję poprawek do projektu rezolucji przed ich rozpatrzeniem, W. Odrowąż-Sypniewski

Na temat możliwości dokonania przez komisję sejmową zmiany zakresu przedmiotowego rozpatrywanego projektu, W. Odrowąż-Sypniewski

Opinia na temat zgodności z Regulaminem Sejmu procedury głosowania przez komisję poprawek do projektu, W. Odrowąż-Sypniewski

Opinia na temat wykładni art. 40 ust. 3 Regulaminu Sejmu, W. Odrowąż-Sypniewski

Na temat trybu postępowania nad kierowanymi przez Sejm do komisji projektami ustaw, w sytuacji kiedy po przedstawieniu Sejmowi sprawozdania o projekcie do komisji wpływa nowy projekt na ten sam temat, W. Odrowąż-Sypniewski

Opinia dotycząca odpowiedzi na dwa pytania: Czy przyjęcie wniosku o odrzucenie ustawy podczas posiedzenia komisji kończy postępowanie nad projektem na tym etapie? Czy w przypadku przyjęcia wniosku o odrzucenie ustawy na posiedzeniu komisji możliwe jest zgłoszenie wniosku mniejszości, czy też dopiero poprawek w trakcie drugiego czytania w Sejmie?, J. Mordwiłko

Na temat pytań dotyczących trybu postępowania komisji sejmowej, W. Odrowąż-Sypniewski

Opinia na temat wykładni art. 40 ust. 3 Regulaminu Sejmu, W. Odrowąż-Sypniewski

Na temat dopuszczalności zgłaszania poprawek do projektu ustawy wniesionego do Sejmu przez Radę Ministrów w trybie art. 123 Konstytucji, M. Zubik

Opinia na temat: „Czy w stosunku do przyjętych przez komisje opinii posłowie mogą zgłaszać wnioski mniejszości lub zdanie odrębne?”, W. Odrowąż-Sypniewski

Art. 41

96

Opinia w sprawie zakończenia drugiego czytania, B. Szepietowska

Na temat interpretacji postanowień Regulaminu Sejmu w świetle art. 119 ust. 3 Konstytucji oraz sposobu obradowania Sejmu z wnioskiem komisji o odrzucenie w całości projektu ustawy w II czytaniu i związanych z tym postulatach de lege ferenda, M. Zubik

Art. 43

100

Opinia w sprawie dopuszczalności głosowania przez komisję poprawki zgłoszonej przez posła w trakcie II czytania, jeżeli na posiedzeniu komisji autor poprawki ją wycofał, W. Odrowąż-Sypniewski
W sprawie trybu rozpatrywania przez komisję poprawek zgłoszonych w drugim czytaniu, W. Odrowąż-Sypniewski

Art. 46

102

Opinia w sprawie postępowania z wnioskiem o odrzucenie sprawozdania komisji sejmowej, B. Szepietowska

Art. 50

103

Opinia na temat wykładni art. 50 ust. 6 Regulaminu Sejmu, W. Odrowąż-Sypniewski

Art. 51

106

Opinia na temat zakresu przedmiotowego poprawek Senatu do ustawy uchwalonej przez Sejm, W. Odrowąż-Sypniewski

Art. 54

108

W sprawie trybu postępowania Sejmu z wnioskiem grupy obywateli o przeprowadzenie referendum ogólnokrajowego, J. Mordwiłko

Art. 55

113

Opinia w sprawie trybu postępowania w Sejmie z projektem apelu, B. Szepietowska

Charakter prawny i moc wiążąca rezolucji Sejmu, A. Szmyt

Charakter prawny uregulowań zawartych w uchwale Sejmu, P. Sarnecki

Opinia w sprawie charakteru i mocy wiążącej rezolucji, J. Karolczak

Opinia w sprawie charakteru prawnego norm zawartych w projekcie deklaracji Sejmu RP (zgodnie z załącznikiem), B. Szepietowska

<i>Dopuszczalność podjęcia przez Sejm uchwały w sprawie rządowego Raportu o stanie bezpieczeństwa Państwa, P. Sarnecki</i>	
Art. 56a	121
<i>Opinia w sprawie dopuszczalności zastosowania pilnego trybu ustawodawczego do uchwalania ustawy nowelizującej ustawę budżetową, L. Garlicki</i>	
<i>Opinia prawna w przedmiocie dotyczącym nadania uprzednio wniesionemu projektowi ustawy klauzuli pilności, J. Mordwiłko</i>	
<i>Opinia w sprawie I czytania pilnego projektu ustawy, B. Szepietowska</i>	
<i>O łącznym (odrębnym) rozpatrywaniu w I czytaniu poselskiego i rządowego projektu ustawy wniesionego w trybie pilnym, A. Szmyt</i>	
<i>Opinia na temat zakresu dopuszczalnych poprawek poselskich do pilnego projektu ustawy, W. Odrowąż-Sypniewski</i>	
<i>W sprawie postępowania z projektem ustawy uznanym przez rząd za pilny, J. Mordwiłko</i>	
<i>Uwagi na marginesie trybu pilnego, A. Szmyt</i>	
Art. 56l	134
<i>Opinia dotycząca: 1. Pojęcia "kodeksu" i procedury rozstrzygnięcia o jego zakresie (w tym możliwość określania terminów), 2. W jakim trybie winna nastąpić nowelizacja kodeksu?, P. Sarnecki</i>	
Art. 56u	137
<i>Opinia w przedmiocie czy do rządowych projektów ustaw skierowanych do Sejmu, przed wejściem w życie nowelizacji Regulaminu Sejmu z dn. 13 lipca 2000 r., których pierwsze czytanie jeszcze się nie odbyło, a co do których Rada Ministrów poinformowała, że są to projekty dostosowujące prawo polskie do prawa UE można stosować tryb przewidziany w Rozdziale 1c Regulaminu Sejmu, A. Kurkiewicz</i>	
Art. 56za	139
<i>Na temat rozumienia art. 56za Regulaminu Sejmu, M. Zubik</i>	
Art. 57	142
<i>Notatka dotycząca pojęcia "inne plany finansowe państwa" w uchwale Sejmu RP w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu RP, Z. Springer</i>	
Art. 61	145
<i>Opinia o udzielaniu absolutorium, A. Szmyt</i>	
Art. 61f	148
<i>Opinia w sprawie ustalania terminu rozpatrzenia i głosowania wniosku o wyrażenie ministrowi wotum nieufności, B. Szepietowska</i>	
<i>Czy rezygnacja reprezentanta wnioskodawców, przedkładających wniosek o wotum nieufności wobec ministra, zradza skutki prawne w sferze możliwości rozpatrzenia wniosku przez Sejm?, J. Mordwiłko</i>	
<i>Opinia na temat zmiany przedstawiciela wnioskodawców przedkładających wniosek o wotum nieufności wobec ministra, W. Odrowąż-Sypniewski</i>	
Art. 61g	152
<i>Na temat roli przedstawiciela wnioskodawców w procedurze rozpatrywania przez Sejm wniosku o wotum nieufności ministrowi, W. Odrowąż-Sypniewski</i>	
Art. 67	153
<i>Opinia w sprawie trybu zlecenia kontroli NIK-owi przez Sejm, L. Garlicki</i>	
Art. 68	157
<i>W sprawie trybu postępowania z wnioskami wstępnymi o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej zwróconymi do Prezydium Sejmu przez Komisję Odpowiedzialności Konstytucyjnej z prośbą o dokonanie "wykładni", W. Sokolewicz</i>	
<i>Opinia uzupełniająca do opinii w sprawie trybu postępowania z wnioskami wstępnymi o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej zwróconymi do Prezydium Sejmu przez Komisję Odpowiedzialności Konstytucyjnej z prośbą o dokonanie "wykładni", W. Sokolewicz</i>	
<i>Na temat udziału posła, sygnatariusza wstępnego wniosku o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej, w obradach Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej, M. Zubik</i>	

Art. 70	160
<i>Opinia na temat: czy wniosek mniejszości zmiierzający do pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej może zawierać wskazania co do wyboru przez Sejm oskarżycieli - zgodnie z art. 70 ust. 2 Regulaminu Sejmu?, W. Odrowąż-Sypniewski</i>	
Art. 73	163
<i>W sprawie zakresu immunitetu parlamentarnego, Opracował Zespół: J. Mordwiłko, I. Galińska-Rączy, Z. Galicki, J. M. Karolczak, W. Pawełko</i>	
<i>Uchylenie immunitetu i nietykalności poselskiej w praktyce, J. Mordwiłko</i>	
<i>Opinia: Czy Sejm, podejmując uchwałę o uchyleniu immunitetu poselskiego, może ograniczyć ją tylko do niektórych przestępstw wymienionych we wniosku Prokuratora Generalnego o wyrażenie zgody na pociągnięcie posła do odpowiedzialności karnej?, R. Piotrowski</i>	
<i>W sprawie sejmowego trybu postępowania z wnioskiem o pociągnięcie posła do odpowiedzialności karnej, J. Mordwiłko</i>	
<i>W sprawie uchylenia immunitetu poselskiego, J. Mordwiłko</i>	
<i>Opinia w przedmiocie: Czy dopuszczalne jest, w świetle brzmienia przepisów Małej Konstytucji i obowiązujących ustaw, skierowanie do Sejmu RP wniosku o wyrażenie zgody na pociągnięcie posła do odpowiedzialności karnej z oskarżenia prywatnego (z art. 178 §2 Kodeksu karnego)?</i>	
<i>W wypadku odpowiedzi pozytywnej - czy wniosek taki może być złożony przez adwokata reprezentującego wnioskodawcę (oskarżyciela prywatnego)?", J. Mordwiłko</i>	
<i>Opinia dotycząca zagadnienia - "czy prokurator wojskowy może wystąpić o uchylenie immunitetu poselskiego?", J. Mordwiłko</i>	
<i>W sprawie interpretacji art. 73 ust. 6 Regulaminu Sejmu, B. Szepietowska</i>	
<i>W sprawie wykładni art. 105 ust. 3 i 4 Konstytucji regulującego niektóre aspekty immunitetu parlamentarnego, J. Mordwiłko</i>	
Art. 74a	179
<i>Opinia na temat wykładni art. 74a ust. 4 Regulaminu Sejmu (tryb powołania Komisji ds. Służb Specjalnych), W. Odrowąż-Sypniewski</i>	
Art. 74d	181
<i>Opinia w sprawie wykładni przepisu art. 74d Regulaminu Sejmu, W. Odrowąż-Sypniewski</i>	
Art. 74h	183
<i>Odpowiedź na pytanie "czy Komisja Etyki jest właściwym organem dla rozpatrywania poselskich oświadczeń majątkowych?", J. Mordwiłko</i>	
<i>Opinia na temat trybu odbywania posiedzeń zamkniętych przez Komisję Etyki Poselskiej, W. Odrowąż-Sypniewski</i>	
Art. 74i	187
<i>Opinia na temat wykładni art. 74i ust. 2 Regulaminu Sejmu, W. Odrowąż-Sypniewski</i>	
Art. 76	188
<i>Opinia dotycząca "dopuszczalności pism z pozycji Prezydium Komisji do Prezesa Rady Ministrów w świetle art. 76 ust. 4 Regulaminu Sejmu", J. Mordwiłko</i>	
Art. 77	191
<i>Wstępna opinia w sprawie dopuszczalności rozszerzenia porządku obrad posiedzenia Komisji, J. Karolczak</i>	
<i>Opinia prawna na temat dopuszczalności głosowania tajnego na posiedzeniu komisji sejmowej, J. Karolczak, W. Odrowąż-Sypniewski</i>	
Art. 79	193
<i>Opinia w sprawie dopuszczalności żądania przez Sejm od Rządu lub od poszczególnych ministrów przedstawienia w Sejmie informacji na określony temat, L. Garlicki</i>	
<i>Opinia uzupełniająca w sprawie dopuszczalności żądania przez Sejm od Rządu lub od poszczególnych ministrów przedstawienia informacji na określony temat, L. Garlicki</i>	
<i>Opinia dotycząca odpowiedzi na pytanie na jakich podstawach prawnych i w jaki sposób komisja sejmowa może przeprowadzić kontrolę w ministerstwie (np. w zakresie realizacji reformy centrum gospodarczego rządu), J. Mordwiłko</i>	
Art. 80	199
<i>Opinia w sprawie interpretacji art. 80 ust. 5 Regulaminu Sejmu, B. Szepietowska</i>	

Art. 82	200
<i>Uwagi na temat trybu odbywania posiedzeń zamkniętych posiedzeń sejmowych, W. Odrowąż-Sypniewski</i>	
Art. 84	201
<i>Opinia w sprawie uchwały Prezydium Sejmu nr 42 z 20 czerwca 1995 r. w sprawie wykładni art. 84 ust. 2 i art. 89 ust. 2 Regulaminu Sejmu, W. Odrowąż-Sypniewski</i>	
<i>Opinia prawna na temat: czy w czasie obrad komisji sejmowych wymagane jest quorum?, W. Odrowąż-Sypniewski</i>	
Art. 91	204
<i>Uprawnienia przewodniczącego podkomisji stałej, J. Karolczak</i>	
Art. 93	205
<i>Opinia w sprawie statusu prawnego i uprawnień nadzwyczajnej podkomisji Komisji Kultury i Środków Przekazu oraz uprawnień indywidualnych posłów do żądania udostępnienia dokumentów spółek z udziałem Skarbu Państwa, W. Odrowąż-Sypniewski</i>	
Art. 99	207
<i>Opinia na temat: czy można traktować termin złożenia poselskiego projektu ustawy jako zgłoszenie wniosku o uzupełnienie porządku dziennego posiedzenia Sejmu o pierwsze czytanie tego projektu ustawy; czy Marszałek Sejmu jest zobowiązany Regulaminem Sejmu do umieszczenia danego projektu ustawy w porządku dziennym obrad Sejmu w ciągu sześciu miesięcy od daty złożenia projektu ustawy, M. Zubik</i>	
<i>Na temat wykładni art. 99 ust. 4 Regulaminu Sejmu (w sprawie rozwiązywania problemów umieszczenia w porządku dziennym obrad Sejmu punktów, w stosunku do których nie ma jednolitej opinii Konwentu Seniorów?, W. Odrowąż-Sypniewski</i>	
Art. 108	212
<i>W sprawie prawa posłów do zgłaszania wniosków o umieszczenie w sprawozdaniu stenograficznym niewywołanego wystąpienia, J. Mordwiłko</i>	
Art. 110	216
<i>Opinia na temat zakresu przedmiotowego oświadczeń poselskich, W. Odrowąż-Sypniewski</i>	
Art. 112	218
<i>W sprawie niektórych aspektów toku obrad Sejmu, J. Mordwiłko</i>	
Art. 113	220
<i>W przedmiocie ustalania wyniku głosowania imiennego na posiedzeniu Sejmu, J. Mordwiłko</i>	
Art. 115	223
<i>Zasady i tryb głosowania, J. Karolczak</i>	
Art. 117	227
<i>W sprawie niektórych aspektów rozpatrywania interpelacji i zapytań poselskich przez Sejm, J. Mordwiłko</i>	
<i>Czy w świetle przepisów prawnych organ państwowy, do którego została skierowana interpelacja lub zapytanie poselskie może uchylić się od udzielenia odpowiedzi?, J. Mordwiłko</i>	
<i>Opinia sprawie trybu składania interpelacji poselskich do Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, B. Szepietowska</i>	
Art. 121	230
<i>W sprawie interpretacji art. 121 ust. 3 Regulaminu Sejmu, J. Mordwiłko</i>	
Art. 122	232
<i>Zapytania poselskie, B. Szepietowska</i>	
<i>Czy w świetle przepisów prawnych organ państwowy, do którego została skierowana interpelacja lub zapytanie poselskie może uchylić się od udzielenia odpowiedzi?, J. Mordwiłko</i>	
<i>Opinia dotycząca sposobu realizacji przez Prezydium Sejmu obowiązku wynikającego z art. 122 ust. 4 Regulaminu Sejmu, J. Mordwiłko</i>	
<i>W sprawie interpretacji art. 118 ust. 1 i art. 122 ust. 1 Regulaminu Sejmu, W. Odrowąż-Sypniewski</i>	

Art. 125

237

Czy "Kancelaria Sejmu" mieści się w pojęciu centralnego organu administracji?, D. Chrzanowski, J. Karolczak

Odpowiedź na pytanie: czy Kancelaria Sejmu jest centralnym organem administracji państwowej?, P. Sarnecki

Załącznik

239

Opinia w sprawie charakteru prawnego załącznika do uchwały Sejmu z dn. 30 lipca 1992 r. - Regulamin Sejmu, określającego przedmiotowy zakres działania komisji sejmowych, B. Szepietowska

Opinia w kwestiach: 1) Czy zgodne z obowiązującymi przepisami prawa jest niezwrócenie się do Komisji ds. Służb Specjalnych o opinię do wniosku w sprawie powołania poszczególnych osób na stanowiska szefów i zastępców szefów służb specjalnych? 2) Czy niezastosowanie się do przepisu Regulaminu Sejmu dotyczących konieczności zwrócenia się do Komisji ds. Służb Specjalnych o zaopiniowanie wniosków w sprawie powołania poszczególnych osób na stanowiska zastępców szefów służb specjalnych jest sprzeczne z prawem?, P. Sarnecki

Opinia w sprawie zakresu kompetencji Komisji do Spraw Kontroli Państwowej, B. Szepietowska

Opinia w sprawie punktu 1 Opinii nr 2 Komisji do Spraw Kontroli Państwowej w świetle pkt 2a załącznika do Regulaminu Sejmu i ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, B. Szepietowska

Opinia na temat zakresu kompetencji Komisji do Spraw Kontroli Państwowej w odniesieniu do obsady stanowisk w Najwyższej Izbie Kontroli, W. Odrowąż-Sypniewski

UCHWAŁA
SEJMU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
z dnia 30 lipca 1992 r.

REGULAMIN SEJMU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
(tekst jednolity)
Monitor Polski z 1998 r. Nr 44, poz. 618

Zmiany: 15 kwietnia 1999 r. (M.P. z 1999 r. Nr 11, poz. 150; 29 czerwca 1999 r. (M.P. z 1999 r. Nr 23, poz. 331; 27 marca 2000 r. (M.P. z 2000 r. Nr 9, poz. 177; 13 lipca 2000 r. (M.P. z 2000 r. Nr 21, poz. 428; 6 stycznia 2001 r. (M.P. z 2001 r. Nr 42, poz. 804)

DZIAŁ I

PRZEPISY OGÓLNE

Rozdział 1

Pierwsze posiedzenie Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej

Art. 1. *1. Pierwsze posiedzenie nowo wybranego Sejmu odbywa się w terminie oznaczonym przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.*

2. Pierwsze posiedzenie Sejmu otwiera Marszałek-Senior, powoływany przez Prezydenta spośród najstarszych wiekiem posłów.

Art. 2. *1. Posłowie na pierwszym posiedzeniu Sejmu składają ślubowanie według roty ustalonej w Konstytucji.*

2. Marszałek-Senior przeprowadza złożenie ślubowania poselskiego oraz wybór Marszałka Sejmu przy pomocy powołanych przez siebie w tym celu, spośród najmłodszych wiekiem posłów, sekretarzy tymczasowych w liczbie niezbędnej do dokonania tych czynności.

3. Ślubowanie poselskie odbywa się w ten sposób, że po odczytaniu roty każdy z kolejno wywołanych posłów, powstawszy, wypowiada słowo "ślubuję". Poseł może dodać zdanie "Tak mi dopomóż Bóg".

4. Posłowie nieobecni na posiedzeniu Sejmu oraz posłowie, którzy uzyskali mandat w czasie trwania kadencji, składają ślubowanie poselskie na pierwszym posiedzeniu, na którym są obecni.

5. (skreślony).

Janusz Mordwiłko
27.09.93

**Opinia prawna w sprawie możliwości powierzenia obowiązków sekretarzy Sejmu
sekretarzom tymczasowym**

Przedstawione zostało pytanie prawne, czy Marszałek Sejmu może powoływać sekretarzy tymczasowych do wykonywania obowiązków sekretarzy Sejmu (prowadzenie listy mówców i protokołu oraz przeprowadzenia głosowania) do czasu powołania sekretarzy stałych.

Regulamin Sejmu określając rolę sekretarzy tymczasowych w art. 2 ust. 2 stanowi, że Marszałek Senior przeprowadza złożenie ślubowania poselskiego oraz wybór Marszałka Sejmu przy pomocy powołanych przez siebie sekretarzy tymczasowych. Z literalnej treści regulaminowego przepisu wynika, iż sekretarze tymczasowi powoływani są tylko dla przeprowadzenia czynności związanych z przeprowadzeniem przez Marszałka Seniora ślubowania poselskiego oraz wyboru Marszałka Sejmu. Taką ich rolę zdaje się potwierdzać zamieszczenie przepisu art. 2 ust. 2 Regulaminu w rozdziale zatytułowanym "pierwsze posiedzenie Sejmu RP". Chodzi tu o posiedzenie (niezależnie jak długo trwające), które poświęcone jest ukonstytuowaniu się Sejmu, a więc wiążące się z wyborem organów prezydyjalnych Izby, przeprowadzeniem ślubowania, a także wyborem stałych sekretarzy. Wszelkie czynności poza "pierwszym posiedzeniem Sejmu" nie mogą być zlecane sekretarzom tymczasowym, ich rolę w dalszym toku pracy Izby przejmują sekretarze Sejmu wyłonieni na pierwszym posiedzeniu. Tak więc

Marszałek Sejmu nie może powoływać sekretarzy tymczasowych do wykonywania obowiązków sekretarzy Sejmu w toku posiedzeń Sejmu, o których traktuje dział trzeci Regulaminu.

Ustalona Regulaminem kolejność czynności związanych z tokiem pierwszego posiedzenia stwarza jednak możliwość włączenia tymczasowych sekretarzy do wyboru wicemarszałków Sejmu, wyboru, który przeprowadzany jest już pod przewodnictwem Marszałka Sejmu. W świetle bowiem Regulaminu, Sejm na pierwszym posiedzeniu wybiera Marszałka Sejmu (art. 3), następnie wicemarszałków (art. 4) a w dalszej kolejności sekretarzy Sejmu (art. 5). Co prawda art. 4 ust. 4 nie przewiduje *expressis verbis* stosowania art. 2 ust. 2 przy wyborze wicemarszałków, ale systematyka przepisów regulaminowych i wynikająca z nich kolejność czynności pierwszego posiedzenia pozwala na powierzenie obowiązków sekretarzy stałych sekretarzom tymczasowym przy wyborze wicemarszałków. Zatem jeżeli po wyborze Marszałka Sejmu Izba przystępuje do wyboru wicemarszałków (a tak w istocie wskazuje Regulamin) to Marszałek Sejmu czynności związane z wyborem wicemarszałków (prowadzenie listy mówców i protokołu, przeprowadzenie głosowania) może powierzyć sekretarzom tymczasowym, wszak te czynności mieszczą się w granicach "pierwszego posiedzenia Sejmu".

Na marginesie tych ustaleń można wyrazić refleksję, iż nie wydaje się aby Sejm dokonał obrazy Regulaminu jeżeli kolejność czynności określonych art. 4 i art. 5 odwróciłby, tzn. wyboru sekretarzy Sejmu dokonał przed wyborem wicemarszałków. Logika takiej kolejności wyboru organów Sejmu może wydawać się wątpliwa, nie w pełni zgodna z dyrektywą Regulaminu wyprowadzoną z systematyki przepisów, ale przemawiać mogą za nią względy organizacyjne i prakseologiczne. Wszak nie ustalona przepisami liczba sekretarzy tymczasowych jest w praktyce niewielka zaś przeprowadzenie wyboru wicemarszałków bywa czynnością złożoną, stąd większa liczba sekretarzy (a sekretarzy stałych wybiera się 20) mogłaby usprawnić i skrócić przebieg elekcji.

Rekapitulując:

Sekretarze tymczasowi powoływani są w celu określonym art. 2 ust. 2 Regulaminu. Marszałek Sejmu może im powierzyć obowiązki sekretarzy stałych dla przeprowadzenia wyboru wicemarszałków Sejmu, jako że wybór ten odbywa się w ramach "pierwszego posiedzenia Sejmu". Poza czynnościami związanymi z przeprowadzeniem "pierwszego posiedzenia" Marszałek Sejmu nie może powoływać sekretarzy tymczasowych do wykonywania obowiązków sekretarzy Sejmu.

Art. 2a. 1. Wygaśnięcie mandatu posła z powodu odmowy złożenia ślubowania albo uchylania się od złożenia ślubowania Marszałek Sejmu stwierdza po zasięgnięciu opinii Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich.

2. Postanowienia Marszałka Sejmu w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu posła oraz obsadzenia mandatu opróżnionego ogłasza się w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski".

Beata Szepietowska
31.10.97

Opinia w sprawie przesłanek, procedury i skutków prawnych stwierdzenia wygaśnięcia mandatu posła

I. Przesłanki wygaśnięcia mandatu posła

Art. 131 ust. 1 ustawy z dnia 28 maja 1993 r. - Ordynacja wyborcza do Sejmu RP (Dz. U. Nr 45, poz. 205 z późn.zm.) tworzy katalog przesłanek materialnych, których zaistnienie skutkuje wygaśnięciem mandatu posła.

Analiza powyższego przepisu wymaga jednak uwzględnienia zmian wynikających przede wszystkim z faktu wejścia w życie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483), jak też obowiązywania ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz. U. Nr 73, poz. 350 z późn.zm.) oraz uchwały Sejmu z dnia 30 lipca 1992 r, Regulaminu Sejmu (M.P. Nr 26, poz. 185 z późn.zm.).

Zgodnie z brzmieniem ust. 1 art. 131 przywołanej wyżej ordynacji wyborczej, wygaśnięcie mandatu posła następuje wskutek:

1) odmowy złożenia ślubowania poselskiego,

Podobnie stanowi art. 2 ust. 3 ustawy o wykonywaniu mandatu: "Odmowa złożenia ślubowania powoduje wygaśnięcie mandatu posła (...)".

Istotne *novum* normatywne wprowadza zaś art. 104 ust. 3 Konstytucji: "Odmowa złożenia ślubowania oznacza zrzeczenie się mandatu".

Ratio legis przepisu konstytucyjnego przemawia zatem za rezygnacją z utrzymania punktu 1) w ust. 1 artykułu 131 ordynacji, tzn. odmowy złożenia ślubowania poselskiego jako odrębnej przesłanki wygaśnięcia mandatu.

2) utraty prawa wybieralności,

Zgodnie z art. 62 ust. 1 Konstytucji prawo wybierania ma obywatel polski, jeżeli najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat (czynne prawo wyborcze), natomiast wybranym do Sejmu może być obywatel polski mający prawo wybierania, który najpóźniej w dniu wyborów kończy 21 lat (bierne prawo wyborcze - art. 99 ust. 1).

Prawo wybierania nie przysługuje osobom, które prawomocnym orzeczeniem sądowym są ubezwłasnowolnione lub pozbawione praw publicznych albo wyborczych (art. 62 ust. 2).

W praktyce, stwierdzenie wygaśnięcia mandatu posła wskutek utraty prawa wybieralności oznacza zaistnienie stanu prawnego z art. 62 ust. 2.

Wymaga przy tym podkreślenia, że zasada bezpośredniego stosowania Konstytucji (art. 8 ust. 2) uchyla stałe zamieszkiwanie na terytorium RP co najmniej od 5 lat jako warunek biernego prawa wyborczego (art. 14 ordynacji) oraz rozszerza przesłanki ubezwłasnowolnienia (art. 13 pkt 3 ordynacji wskazuje wyłącznie chorobę psychiczną lub niedorozwój umysłowy).

3) zrzeczenia się mandatu,

Obok "prostego" zrzeczenia się mandatu, art. 2 ust. 4 ustawy o wykonywaniu mandatu określa jego "kwalifikowaną" formę.

Stanowi bowiem, że "uchylanie się od złożenia ślubowania w terminie trzech miesięcy od pierwszego posiedzenia Sejmu (...) jest równoznaczne ze zrzeczeniem się mandatu posła".

Tryb rozpatrywania spraw posłów, którzy nie złożyli ślubowania w terminie trzech miesięcy od uzyskania mandatu określa Regulamin Sejmu (art. 2 ust. 5).

Na marginesie: daje się zauważyć literalna niezgodność między ust. 4 - złożenie ślubowania w ciągu trzech miesięcy od pierwszego posiedzenia Sejmu - a ust. 5 - złożenie ślubowania w terminie trzech miesięcy od uzyskania mandatu. Zakłada się bowiem, że poseł nabywa mandat w dniu wyborów, a zatem przed dniem pierwszego posiedzenia Sejmu. Należy zatem skorygować początek biegu terminu w ust. 5 art. 2.

4) śmierci,

5) zajmowania przez posła lub powołania go na stanowisko sędziego Trybunału Konstytucyjnego, sędziego Trybunału Stanu, sędziego Sądu Najwyższego, Prezesa Narodowego Banku Polskiego, Rzecznika Praw Obywatelskich, Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, ambasadora oraz wojewody.

Cytowany pkt 5 trzeba zastąpić tymi postanowieniami Konstytucji i ustaw, które zasadzie *incompatibilitas* wyznaczają nowy zakres przedmiotowy.

Stąd, niepołączalność określa:

- art. 102 Konstytucji: "Nie można być równocześnie posłem i senatorem",

- art. 103 ust. 1 Konstytucji: "Mandatu posła nie można łączyć z funkcją Prezesa Narodowego Banku Polskiego, Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka i ich zastępców, członka Rady Polityki Pieniężnej, członka Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji ambasadora oraz z zatrudnieniem w Kancelarii Sejmu, Kancelarii Senatu, Kancelarii Prezydenta RP lub z zatrudnieniem w administracji rządowej. Zakaz ten nie dotyczy członków Rady Ministrów i sekretarzy stanu w administracji rządowej",

- art. 103 ust. 2 Konstytucji: "Sędzia, prokurator, urzędnik służby cywilnej, żołnierz pozostający w czynnej służbie wojskowej, funkcjonariusz policji oraz funkcjonariusz służb ochrony państwa nie mogą sprawować mandatu poselskiego,

- art. 132 Konstytucji - niepołączalność urzędu Prezydenta z pełnieniem żadnej funkcji publicznej,

- art. 103 ust. 3 Konstytucji przewiduje, iż inne przypadki zakazu łączenia mandatu poselskiego z funkcjami publicznymi oraz zakazu jego sprawowania może określić ustawa.

Problematykę tę reguluje ustawa w wykonywaniu mandatu (art. 30 ust. 1), rozszerzając zasadę *incompatibilitas* o zakaz wykonywania pracy na podstawie stosunku pracy w Biurze Trybunału Konstytucyjnego, w Najwyższej Izbie Kontroli, w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich, w Biurze Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, w Krajowym Biurze Wyborczym, w Państwowej Inspekcji Pracy, w administracji rządowej i samorządu terytorialnego - z wyjątkiem stosunku pracy z wyboru - oraz zakaz wykonywania pracy w charakterze pracownika administracyjnego sądu i prokuratury.

6) złożenia niezgodnego z prawdą oświadczenia, o którym mowa w art. 81 ust. 5 pkt 4 (tzn. oświadczenia z art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 11 kwietnia 1997 r. o ujawnieniu pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi w latach 1944 - 1990 osób pełniących funkcje publiczne (Dz. U. Nr 70, poz. 443).

II. Procedura stwierdzenia wygaśnięcia mandatu posła

1. Zgodnie z art. 131 ust. 2 ordynacji podmiotem legitymowanym do stwierdzenia wygaśnięcia mandatu posła jest Marszałek Sejmu, zaś art. 2a ust. 2 Regulaminu Sejmu stanowi, że formą prawną rozstrzygnięcia w sprawie jest postanowienie.

Wśród przesłanek wygaśnięcia mandatu można wyróżnić takie, które nie podlegają merytorycznej ocenie Marszałka. Fakt ich istnienia (stwierdzony przez inne podmioty) rodzi po stronie Marszałka obowiązek podjęcia postanowienia w sprawie.

Do tej kategorii należy zaliczyć:

- śmierć posła,
- "proste" zrzeczenie się mandatu,
- utratę prawa wybieralności (prawomocne orzeczenie sądu o ubezwłasnowolnieniu, prawomocne orzeczenie sądu z karą pozbawienia praw publicznych, orzeczenie Trybunału Stanu z karą pozbawienia praw wyborczych),
- złożenie niezgodnego z prawdą oświadczenia, o którym mowa w art. 81 ust. 5 pkt 4 ordynacji (prawomocne orzeczenie Sądu Lustracyjnego).

Druga grupa przesłanek wygaśnięcia mandatu podlega ocenie Marszałka, który na podstawie przepisów prawa podejmuje postanowienie o charakterze konstytucyjnym.

Należą do niej:

- odmowa złożenia ślubowania jako zachowanie równoznaczne ze zrzeczeniem się mandatu,
- uchylenie się od złożenia ślubowania w terminie trzech miesięcy od pierwszego posiedzenia Sejmu jako zachowanie równoznaczne ze zrzeczeniem się mandatu. Warunkiem podjęcia postanowienia jest zasięgnięcie opinii Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich (art. 2a ust. 1 Regulaminu Sejmu),
- niezrzeczenie się funkcji lub nieustanie zatrudnienia, których dotyczy zakaz określony w art. 103 Konstytucji, w ciągu miesiąca od dnia wejścia w życie Konstytucji (art. 241 ust. 4 Konstytucji),
- połączenie mandatu posła z funkcją lub zatrudnieniem, określonych w art. 103 Konstytucji (w związku z wyborem, powołaniem, zatrudnieniem lub powierzeniem funkcji w trakcie trwania kadencji Sejmu, a po upływie miesiąca od dnia wejścia w życie Konstytucji).

2. Wydaje się, że procedura stwierdzenia wygaśnięcia mandatu winna być doprecyzowana w Regulaminie Sejmu np. przez obligatoryjność formy pisemnej przy odmowie złożenia ślubowania oraz "prostym" zrzeczeniu się mandatu.

Zasadne byłoby również określenie terminów dla podjęcia przez Marszałka postanowienia w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu posła oraz obsadzenia mandatu opróżnionego (art. 2a ust. 2 Regulaminu Sejmu).

Propozycja powyższa ma istotne znaczenie, jeśli przywołać te przepisy Konstytucji, które uzależniają ustalenie większości w głosowaniu od ustawowej liczby posłów np. art. 98 ust. 3 (uchwała Sejmu w sprawie skrócenia kadencji Izby), art. 156 ust. 2 (uchwała Sejmu w sprawie pociągnięcia członka Rady Ministrów do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu), art. 158 ust. 1 (uchwała Sejmu w sprawie wyrażenia Radzie Ministrów wotum nieufności), art. 159 ust. 2 (uchwała Sejmu w sprawie wyrażenia ministrowi wotum nieufności).

Idzie zatem o sprawne podejmowanie postanowień przez Marszałka, zwłaszcza w aspekcie obsadzania wającego mandatu, tak by głosowaniom większością ustawowej liczby posłów nie stawiano zarzutu fikcyjności (rozbieżność między stanem prawnym a faktycznym).

Innym argumentem dla poparcia wniosku o wyznaczenie terminu podjęcia postanowienia przez Marszałka jest m.in. specyfika samej regulacji ustawowej (np. art. 131 ust. 3 *in fine* ordynacji *explicite* stwierdza, że połączenie mandatu w trakcie kadencji skutkuje jego wygaśnięciem w dniu złamania zakazu), czy też formuły konstytucyjnej (art. 241 ust. 6 *implicite* przesądza o wygaśnięciu mandatu pierwszego dnia po upływie miesiąca od dnia wejścia w życie Konstytucji).

Wypada więc sugerować, aby dzień ogłoszenia w "Monitorze Polskim" postanowienia Marszałka o wygaśnięciu mandatu i obsadzeniu mandatu opróżnionego był - w miarę możliwości - najbardziej zbliżony do dnia, w którym przesłanka wygaśnięcia zrealizowała się w praktyce.

3. Od postanowienia Marszałka stwierdzającego wygaśnięcie mandatu nie przysługuje byłemu posłowi żaden środek odwoławczy.

Rozwiązanie takie znajduje pełne uzasadnienie zarówno w postanowieniach o charakterze deklaratoryjnym (powstanie przesłanki wygaśnięcia mandatu kreuje inny podmiot np. sąd czy sam poseł, a Marszałek fakt ten wyłącznie potwierdza), jak też w postanowieniach konstytucyjnych, do podjęcia których *ex lege* obligują Marszałka przepisy konstytucyjne i ustawowe (Marszałek stwierdza zaistnienie przesłanki).

III. Skutki prawne stwierdzenia wygaśnięcia mandatu

1. Publikowane w "Monitorze Polskim" postanowienie Marszałka Sejmu w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu posła zawiera również rozstrzygnięcie o obsadzeniu mandatu opróżnionego.

Zgodnie z art. 132 ust. 1 ordynacji, w razie wygaśnięcia mandatu posła wybranego z okręgowej listy kandydatów, Marszałek Sejmu postanawia o wstąpieniu na jego miejsce kolejnego kandydata z tej samej listy, który w wyborach otrzymał kolejno największą liczbę głosów. Przy równej liczbie głosów o pierwszeństwie rozstrzyga kolejność umieszczenia kandydata na liście.

Kandydat może zrzec się pierwszeństwa do obsadzenia mandatu na rzecz kandydata z tej samej listy, który uzyskał kolejno największą liczbę głosów. Oświadczenie o ustąpieniu pierwszeństwa winno być złożone Marszałkowi w ciągu 7 dni od dnia doręczenia "pierwszego" postanowienia Marszałka (art. 132 ust. 2).

Jeżeli zaś obsadzenie mandatu posła w wyżej określonym trybie byłoby niemożliwe z powodu braku kandydatów, którym mandat można przydzielić, to mandat ten do końca kadencji pozostaje nie obsadzony (art. 132 ust. 3).

W razie wygaśnięcia mandatu posła wybranego z ogólnopolskiej listy kandydatów, procedurę przywołaną wyżej stosuje się odpowiednio, z tym że o pierwszeństwie do obsadzenia mandatu rozstrzyga kolejność umieszczenia kandydata na tej liście (art. 132 ust. 4).

2. Dla skutków prawnych wygaśnięcia mandatu szczególne znaczenie niesie intertemporalny charakter art. 241 ust. 4 Konstytucji.

Adresatem tego przepisu są posłowie łączący mandat z funkcją lub zatrudnieniem, których dotyczy zakaz z art. 103. Natomiast nałożony na nich obowiązek polega na zrzeczeniu się funkcji lub ustaniu zatrudnienia w ciągu miesiąca od dnia wejścia w życie Konstytucji, pod rygorem wygaśnięcia mandatu.

Artykuł ten "konsumuje się" (nie może stanowić podstawy rozstrzygnięcia) po upływie oznaczonego w nim terminu wobec tych posłów, którzy nabywają mandat na mocy postanowienia Marszałka Sejmu o obsadzeniu opróżnionego mandatu.

Trzeba jednak wyraźnie podkreślić, że obsadzenie każdego mandatu w trakcie trwania kadencji (po 18 listopada 1997 r.) musi być zgodne z materialnymi regułami określonymi przez art. 103 Konstytucji.

Natomiast na pytania: przy zastosowaniu jakiej procedury i w jakim terminie poseł uzyskujący mandat w trakcie kadencji winien dokonać wyboru (mandat czy funkcja, zatrudnienie, stanowisko z art. 103) nie znajdujemy odpowiedzi w obowiązujących aktach prawnych (zwłaszcza w Konstytucji i ordynacji).

Mamy zatem do czynienia z luką prawną o charakterze konstrukcyjnym, tzn. "niedokończeniem" regulacji prawnej (nb. istniejącym również pod rządami Małej Konstytucji).

Można próbować lukę tę wypełnić przez analogię *extra legem*, opartą o myśl zawartą w paremii: *ubi eadem legis ratio ibi eadem legis dispositio* (z podobieństwa stanów rzeczy wyprowadza się wniosek o podobieństwie ich konsekwencji prawnych).

Za podstawę wnioskowania z *analogii legis* trzeba przyjąć obowiązujący art. 131 ust. 3 ordynacji, który wyznacza posłom termin 7 dni od dnia wydania zaświadczenia o wyborze (przez PKW) na złożenie Marszałkowi Sejmu oświadczenia o złożeniu rezygnacji z zajmowanego stanowiska, pod rygorem wygaśnięcia mandatu.

Art. 241 ust. 4 Konstytucji *implicite* rozstrzygając o jego stosowaniu wobec posłów na Sejm III kadencji, zawiesza tym samym skuteczność działania art. 131 ust. 3 ordynacji.

Jednocześnie, przywołany przepis ordynacji ustala termin przez określenie zdarzenia rozpoczynającego jego bieg, tzn. od dnia wydania zaświadczenia o wyborze.

Ustęp 3 będzie miał zatem zastosowanie wobec posłów każdej następnej kadencji, ale również - co szczególnie istotne dla analizowanej sprawy - w przypadku postanowienia Marszałka Sejmu o wygaśnięciu mandatu i jego obsadzeniu przez posła na Sejm III kadencji, który (w wyniku zastosowania tej procedury) uzyska mandat po upływie miesiąca od dnia wejścia w życie Konstytucji.

Nie budzi wszak wątpliwości, iż poseł uzyskujący mandat w trakcie kadencji otrzymuje od Państwowej Komisji Wyborczej zaświadczenie o wyborze. Tak oznaczony dzień rozpoczyna bieg 7-dniowego terminu na złożenie oświadczenia, jeśli poseł jest adresatem art. 103 Konstytucji. W sytuacji, gdy poseł w ustawowym terminie nie oświadczy, iż zrzekł się funkcji lub ustało zatrudnienie Marszałek Sejmu stwierdza wygaśnięcie jego mandatu.

Art. 3. 1. *Po złożeniu przez posłów ślubowania Marszałek-Senior przeprowadza wybór Marszałka Sejmu.*

2. Kandydata na Marszałka Sejmu może zgłosić co najmniej 15 posłów. Poseł może poprzeć tylko jedną kandydaturę.

3. Sejm wybiera Marszałka Sejmu bezwzględną większością głosów; wybór następuje w głosowaniu imiennym, chyba że Sejm postanowi inaczej.

4. Jeżeli zgłoszono więcej niż jednego kandydata, a w pierwszym głosowaniu żaden z kandydatów nie uzyskał bezwzględnej większości głosów, przed kolejnymi turami głosowania usuwa się z listy kandydatów nazwisko tego kandydata, który w poprzedniej turze uzyskał

najmniejszą liczbę głosów. Jeżeli tę samą najmniejszą liczbę głosów uzyskało dwóch lub więcej kandydatów, przed kolejną turą głosowania usuwa się nazwiska tych kandydatów.

5. Jeżeli w wyniku zastosowania procedury określonej w ust. 3 i 4 nie dojdzie do dokonania wyboru, wybór Marszałka Sejmu przeprowadza się ponownie.

Joanna M. Karolczak
25.09.92

W sprawie zasad obliczania większości bezwzględnej

I. Większość bezwzględna to - innymi słowy - więcej niż połowa; jest to wielkość większa niż 50%. Aby jakaś propozycja została zaakceptowana musi ona uzyskać więcej głosów "za" niż wszystkich innych głosów (w praktyce - głosów "przeciw" i "wstrzymujących się"). Z matematycznego punktu widzenia nie ma znaczenia, o jaką liczbę będzie to większa ilość. Większość uzyskuje ta propozycja, którą wybrało ponad 50% wszystkich obecnych ważnymi głosami. Popularne twierdzenie, że do zwycięstwa potrzebne jest 50% + 1 głos jest prawdziwe tylko przy parzystej liczbie wszystkich oddanych głosów.

Dlatego w przypadku, gdy w głosowaniu bierze udział 399 posłów (czyli 50% równe jest 199,5) to większość bezwzględna wynosi 200 posłów, bo jest pierwsza liczba większa niż 50% z 399.

Taka praktyka była zresztą stosowana dotychczas. Na przykład w czasie 17 posiedzenia Sejmu, w dniu 4 czerwca 1992 r. głosowano wniosek o odwołanie Rady Ministrów. Dokonuje się tego bezwzględną większością głosów. W głosowaniu wzięło wówczas udział 425 posłów. Połowa wynosi 212,5, czyli większość bezwzględna wyraża się liczbą 213 i ta liczba pojawiła się przy podawaniu wyników głosowania przez marszałka prowadzącego obrady (Spr. Stenogr, s. 82). Na tym samym posiedzeniu, w dniu 5 czerwca głosowano nad wnioskiem o powołanie W. Pawlaka na stanowisko Prezesa Rady Ministrów również bezwzględną większością głosów.¹ W głosowaniu wzięło udział 417 posłów. Połowa równa jest 208,5. Większość bezwzględna wynosi więc 209, co zostało potwierdzone przez Marszałka (Spr. Stenogr., s. 99).

(...)

Joanna Maria Karolczak
30.09.92

II. 1. Każdą skończoną wielkość można podzielić na połowy: w przypadku, gdy są to wielkości wyrażone liczbami, połowy te będą odpowiednio: liczbami całkowitymi przy liczbie pierwotnej parzystej lub ułkami przy liczbie pierwotnej nieparzystej. Uzyskanie większości bezwzględnej w głosowaniu definiowane jest jako konieczność uzyskania w głosowaniu ponad połowy (ponad 50%) głosów "za" spośród wszystkich ważnie oddanych głosów podczas danego głosowania (tak na przykład Z. Jarosz i S. Zawadzki, w: *Prawo konstytucyjne*, PWN, Warszawa 1980. s. 322) - "(...) zasada większości bezwzględnej oznacza, że warunkiem wyboru jest otrzymanie przez kandydata więcej niż połowy wszystkich ważnie oddanych głosów (...)".

2. Ponieważ rozstrzygany problem dotyczy Sejmu to należy stwierdzić, że jest on złożony ze skończonej liczby posłów (460) i obowiązuje w nim zasada posiadania przez jednego posła tylko jednego niepodzielnego głosu. Nie jest zatem możliwe odnośnie liczby posłów dokonywanie podstawowych działań matematycznych (w tym dzielenia) bez uwzględnienia faktu niepodzielności posłów, lecz działania te wymagają by ich wyniki były zawsze zaokrąglane do najbliższej liczby całkowitej. I z taką też sytuacją mamy do czynienia w omawianym przypadku: w głosowaniu brało udział 399 posłów (taka została oddana liczba głosów). Połowa tej wielkości równa jest sto dziewięćdziesiąt dziewięć i pół. Ponieważ warunkiem uchwalenia wniosku jest uzyskanie w głosowaniu większości bezwzględnej (czyli ponad 50% oddanych ważnie głosów) to każda liczba większa od stu dziewięćdziesięciu dziewięciu i pół spełnia ten warunek. Nic nie przemawia za tym, by konieczne było uzyskanie aż 201 głosów - choć jest to także liczba większa od 50% (50,37%), to jednak pierwszą całkowitą liczbą powyżej 50% jest 200 (50,12%). W zasadzie wystarczającym byłoby uzyskanie 199, 599... głosów (w przybliżeniu 199,6 głosów), ale ponieważ jednostką miary w głosowaniu jest głos (jeden głos, pełny głos) i nie można podzielić posłów na ułamki, stąd wyniki głosowania w przypadku jak wyżej są zaokrąglane do wyniku, który może być "przydzielony" konkretnej, skończonej liczbie posłów. Tak samo bezzasadny byłby wymóg uzyskania

¹ Komentarze odnoszą się do pojęcia bezwzględnej większości głosów, a więc także do innych przepisów Regulaminu w których ono występuje: art. 3 ust. 3, art. 28, art. 71.

51% głosów, bo w omawianym przypadku oznaczałoby to konieczność głosowania za wnioskiem 203 i pół poła, co spowodowałoby te same problemy.

3. Gdyby uznać za prawidłową interpretację zastosowaną przez marszałka prowadzącego obrady o konieczności uzyskania dla akceptacji wniosku 201 głosów "za", to mogłoby dojść w praktyce do absurdalnej sytuacji, którą ilustruje poniższy przykład: w głosowaniu bierze udział 459 posłów, zaś wniosek poddany głosowaniu wymaga dla uchwalenia uzyskania bezwzględnej większości głosów. Stosując interpretację marszałka prowadzącego obrady oznaczałoby to konieczność uzyskania 231 głosów "za" wnioskiem, albowiem - analogicznie do będącego przedmiotem wątpliwości głosowania należałoby dokonać następujących obliczeń: połowa z 459 wynosi 229,5, w przybliżeniu 230 plus jeden równa się 231. Oznaczałoby to jednak, że Sejm liczy co najmniej 460 i pół, a w zasadzie 461 posłów (równanie sprawdzające: $231 + 229,5 = 460,5$, w którym "231" jest wynikiem zaokrąglenia - zgodnie z zasadą zastosowaną w trakcie omawianego głosowania).

Leszek Garlicki

5.10.92

III. 1. Pod pojęciem bezwzględnej większości głosów należy rozumieć taką liczbę głosów, która odpowiada liczbie całkowitej przekraczającej połowę ogólnej liczby głosów, a zarazem połowie tej najbliższej.

Dla ustalenia bezwzględnej większości głosów należy najpierw ustalić liczbę będącą podstawą obliczenia (może to być ogólna liczba oddanych głosów, ogólna liczba uprawnionych do głosowania itp.). Następnie należy ustalić matematyczną wartość połowy tej liczby (która może wyrażać się bądź liczbą całkowitą - gdy podstawa obliczenia jest liczbą parzystą, bądź liczbą ułamkową, gdy podstawa obliczenia jest liczbą nieparzystą). Następnie należy ustalić, jaka liczba całkowita jest większa od tak ustalonej połowy, ale zarazem połowie tej matematycznie najbliższa. Liczba ta będzie wyrażała ilość głosów stanowiących bezwzględną większość głosów w danym głosowaniu.

Jeśli więc mamy do czynienia z pytaniem o bezwzględną większość głosów w sytuacji, gdy ogólna liczba oddanych głosów wynosiła 399, to: jedna druga liczby 399 wynosi 199,5, liczba całkowita najbliższa tej wartości wynosi 200, a więc bezwzględna większość głosów wynosi 200.

2. Temu sposobowi obliczania nie można przeciwstawiać zarzutu, iż głosy poselskie mają charakter pełny czy niepodzielny. Jednostką miary przy głosowaniu jest jeden głos, ale proponowane tu operacje matematyczne dokonywane są nie na głosach poselskich, a na liczbie tych głosów. Liczba (głosów, czy czegokolwiek) jest zaś pojęciem matematycznym, a nie parlamentarnym i poddaje się wszelkim operacjom rachunkowym.

3. Trzeba jednak przyznać, że nie ma w polskim prawie parlamentarnym żadnej legalnej czy nawet doktrynalnej definicji omawianego tu pojęcia. Może jest okazja dla Prezydium Sejmu, by skorzystało ze swych uprawnień do wykładni Regulaminu.

Powołać się natomiast należy na sposób rozumienia pojęcia "większość ustawowej liczby posłów" w prawie konstytucyjnym RFN. Mimo innej nazwy jest to rodzaj większości bezwzględnej, tyle że podstawą obliczania jest ustawowo określona liczba członków Bundestagu (art.121 Ustawy Zasadniczej). Matematycznych definicji tego pojęcia nie podaje się w największych komentarzach do Ustawy Zasadniczej (co może świadczyć o uznaniu jej za oczywistą). Sposób obliczania w praktyce wskazuje jednak na przyjęcie proponowanego wyżej schematu: tak więc dla podstawy 402 głosów za większość uznano 202 głosy (było to o tyle ważne, że właśnie taki wynik padł przy wyborze Adenauera na kanclerza w 1949 r.), dla podstawy 487 głosów - 244 głosy (wybór kanclerza w 1957 r., dla podstawy 497 głosów - 249 głosów; (zob. *Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1949 - 1982*, s. 483).

Leszek Garlicki

8.10.92

IV. Artykuł 115 Regulaminu określa quorum jako "co najmniej połowa ogólnej liczby posłów". Nie ma w nim natomiast wymogu podejmowania jakichkolwiek aktów większością głosów ustawowej lub konstytucyjnej liczby posłów. Przy założeniu więc, że Sejm liczy - z mocy Konstytucji - 399 posłów, to połowa tej liczby wynosi 199,5. Z powodów oczywistych quorum musi być obliczane w liczbach całkowitych i stąd wartość 200, która jest jednak większa od matematycznej połowy.

Regulamin Sejmu nie przewiduje nigdzie ustalania większości od konstytucyjnie przewidzianej ogólnej liczby posłów, tylko od liczby posłów obecnych na posiedzeniu, byle była ich przynajmniej połowa tej ogólnej liczby. Przy Sejmie 399 osobowym, podejmowanie uchwał (ustaw) możliwe byłoby więc przy każdym wariacie

obecności pomiędzy 200 a 399. Odpowiednio do faktycznej obecności obliczana byłaby większość, która mogłaby wobec tego oscylować między 101 a 200.

W niezbyt prawdopodobnym przypadku przy obecności wszystkich 399 posłów większość wynosiłaby istotnie 200, ale maksymalnie możliwą liczbą głosów przeciwnych byłoby 199. Wyraźnie demonstrowa to charakter większości jako większości. Z powodów matematycznych natomiast w tej i tylko w tej sytuacji quorum stanie się identyczne z większością, ale też nigdy nie będzie możliwości równości głosów.

Leszek Garlicki
10.10.92

V. W hipotetycznej sytuacji, gdyby ogólna liczba posłów na Sejm wynosiła 399 i wszyscy byli obecni na posiedzeniu, quorum wynosiłoby 200 i większość bezwzględna wynosiłaby także 200.

Nie widzę niczego niedopuszczalnego w takiej matematycznej identyczności, która jest wynikiem innego sformułowania każdej z tych wartości (quorum może wynosić połowę, ale musi ją przekraczać, gdy połowa nie będzie stanowiła liczby całkowitej; większość musi przekraczać matematyczną połowę, ale może być z nią identyczna, gdy połowa ta stanowi liczbę całkowitą).

Co jednak ważniejsze, inna jest funkcja obu omawianych instytucji. Rolą wymogu quorum jest wykluczenie, by Sejm mógł działać w sytuacji, gdy liczba posłów nieobecnych przekracza liczbę posłów obecnych. Rolą wymogu większości bezwzględnej jest wykluczenie sytuacji, by akt Sejmu doszedł do skutku bez jego wyraźnej akceptacji przez większość obecnych posłów, a więc by niezdecydowana grupa wstrzymujących się nie mogła przyczynić się do powstania pozytywnego wyrażenia woli przez Sejm.

Dopóki więc sposób obliczania większości bezwzględnej nie dopuszcza, by suma głosujących "przeciw" i wstrzymujących się od głosu była większa lub równa od ilości głosujących "za", spełnia on rolę przypisaną temu typowi większości, a wszelki matematyczny zbieg wysokości quorum i większości należy uznawać za przypadek pozbawiony relewantności.

Nie da się natomiast dostarczyć reprezentatywnych przykładów polskiej praktyki parlamentarnej dla sytuacji, gdy na posiedzeniu obecni są wszyscy posłowie, a ich ogólna liczba jest nieparzysta. O ile bowiem druga z tych przesłanek bywa niekiedy spełniana wobec naturalnego ruchu kadrowego w składzie Sejmu, to pierwsza jest trudniejsza do zaobserwowania.

Paweł Sarnecki
9.02.98

Opinia w sprawie dopuszczalności odwołania Marszałka Sejmu, okoliczności oraz formy takiego odwołania

Sprawa dopuszczalności odwołania przewodniczącego izby parlamentarnej nie była nigdy wyraźnie uregulowana w przepisach (konstytucyjnych i ustawowych) polskiego prawa parlamentarnego. Zawierają one jednak wystarczająco wiele przesłanek dla możliwości formułowania w tym zakresie odpowiedzi.

W zasadzie prawo jednego organu do powoływania drugiego nie mieści w sobie automatycznie prawa do odwołania, a więc prawo takie winno być wyraźnie stwierdzone przez przepisy prawne. Niejednokrotnie bowiem organ powoływany cieszy się szczególną ochroną prawną lub też na taki zabieg (tj. odwołania) nie pozwala fundamentalna zasada podziału władzy. Dość wskazać np. na powoływanie sędziów przez Prezydenta - czemu oczywiście nie towarzyszy automatycznie prawo Prezydenta do ich odwołania, czy też prawo Sejmu powoływania części członków KRRiTV, czemu znów nie towarzyszy automatycznie prawo ich odwoływania.

Nie istnieje jednak pełna analogia między wskazanymi wyżej przykładowo sytuacjami, a sytuacją wybierania przez Sejm Marszałka (art. 110 ust. 1 Konstytucji). Po pierwsze, jedynie w cyt. artykule konstytucyjnym znajduje się wymóg, zmuszający Sejm do powołania Marszałka "ze swojego grona", co już wskazuje na istnienie szczególnego stosunku zaufania między rozpatrywanymi tu podmiotami. Pamiętajmy, że np. przewodniczącym Senatu USA jest wiceprezydent tego kraju zaś przewodniczącym Izby Lordów tzw. Lord Kanclerz, czyli brytyjski Minister Sprawiedliwości. Po drugie zaś, i przede wszystkim, sytuacje powoływania sędziów, KRRiTV oraz wielu innych - dotyczą powoływania, także przez Sejm, piastunów funkcji w odrębnych do Sejmu, samodzielnych organach państwowych. Natomiast przy wyborze Marszałka idzie o powołanie piastunów wewnętrznego organu Sejmu, który to organ wypełnia doniosłe zadania w zakresie wewnętrznego funkcjonowania tej izby parlamentarnej. Gdyby nie pewne szczególne, a bardzo niejednorodne uprawnienia Marszałka Sejmu, rozgrywające się poza forum sejmowym ("zewnętrzne"), należałoby go właściwie uznać jako organ niesamodzielny i

wewnętrzny Sejmu ("organ organu" a nie "organ państwa") podobnie jak komisje sejmowe, wicemarszałków, czy Marszałka - Seniora. Dla naszych zaś rozważań te funkcje zewnętrzne Marszałka Sejmu można pominąć, gdyż stanowią one wyraźnie tylko pochodną jego stanowiska. Otóż trudno jest wymagać od jakiegokolwiek organu kolegialnego, wybierającego swój organ, aby był zmuszony do tolerowania takiej obsady personalnej swych organów wewnętrznych, która okazała się jednak nietrafna. Ostatecznie nie wszyscy obdarzeni są pewną swoistą sprawnością, potrzebną dla spełnienia danej funkcji, co może objawiać się dopiero po wyborze. Przy Marszałku zaś sprawa ta nabiera szczególnej wymowy, gdyż jest to organ wewnętrzny, który "przewodniczy obradom Sejmu, strzeże praw Sejmu oraz reprezentuje Sejm na zewnątrz" (art. 110 ust. 2). Może się przecież zdarzyć, że wybrany Marszałek nie potrafi podobać swym obowiązkom, bądź też zachoruje w sposób, uniemożliwiający nawet złożenie rezygnacji, a wicemarszałkowie nie będą w stanie uzupełnić tego braku. Wówczas odwołanie osoby, spełniającej funkcje Marszałka i powołanie innej może okazać się jedynym a koniecznym wyjściem z sytuacji.

Marszałek Sejmu, za realizację swych obowiązków w zakresie cytowanego art. 110 ust. 2, nie ponosi odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu. W tym stanie rzeczy możliwość odwołania go przez Sejm stanowi jedyną sankcję zapobiegania dalszemu naruszaniu tego przepisu konstytucyjnego. Wszystko to ma też swe oparcie w konstytucyjnej zasadzie państwa prawnego.

Marszałek polskich izb parlamentarnych, w odróżnieniu od przewodniczących izb niektórych innych państw, nie przestaje też odgrywać roli politycznej. Nie przybiera, tak jak zwłaszcza Speaker brytyjskiej Izby Gmin, pozycji politycznie neutralnej, tj. osoby powołanej jedynie do formalnego zabezpieczenia toku prac izby, przy szczególnej trosce o zachowanie bezstronności i równych praw wszystkich posłów, urzędującego przez wiele kadencji niezależnie od zmieniających się rządów. Marszałkowie izb w naszym kraju pozostają działaczami politycznymi, zwykle prominentnymi i to partii aktualnych większości rządowych (por. L. Garlicki, uwagi 7 do art. 10 Małej Konstytucji w: *Komentarz do Konstytucji RP*). Działając w takim charakterze może popadać w łatwo wyobrażalny konflikt z obowiązkiem "reprezentowania Sejmu", wymagającym reprezentowania wszystkich bądź, jeśli to niemożliwe, przeważających opinii parlamentarnych. Koalicje rządowe mogą przecież się zmieniać. Na tym tle znowu odwołanie Marszałka jawi się jako naturalne wyjście z sytuacji, gdy on już nie "reprezentuje" Sejmu, w pełnym - a nie tylko formalnym - znaczeniu tego słowa. Takie też stanowisko wyrażali posłowie, gdy dyskutowano w swoim czasie o tym problemie na forum sejmowym (por. Spr. Stenogr. z 39 posiedzenia Sejmu w dniu 5 marca 1993 r.). Można więc uznawać dopuszczalność odwoływania Marszałka Sejmu przez Sejm tak z przyczyn organizacyjnych ("niesprawne wykonywanie zadań", a sprawność jest tu przecież szczególnie wymagana), jak i politycznych ("utracił zaufanie Sejmu, którego reprezentuje").

Warto tu dodatkowo wskazać, że w praktyce, na porządku dziennym jest również dokonywanie przez Sejm częstych zmian w składach komisji sejmowych, choć i Konstytucja (art. 110 ust. 3) i Regulamin Sejmu mówią jedynie o "wybieraniu" przez Sejm składów osobowych komisji (art. 21 ust. 1). A więc praktyka rozumie "powoływanie" organów wewnętrznych inaczej, niż organów "zewnętrznych". Wyraźnie natomiast o odwoływaniu swego Marszałka stanowi art. 7 ust. 3 Regulaminu Senatu. Jednakże celem tego przepisu, co wynika z całości postanowień art. 7, nie jest nadanie Senatowi takiego prawa, a jedynie ustalenie odrębnego nieco trybu odwoływania niż trybu powoływania. Art. 7 ust. 3 nie możemy więc interpretować *a contrario* i twierdzić, że we wszystkich innych sytuacjach też należy wymagać wyraźnego przepisu o odwoływaniu, a inaczej jest niedopuszczalne.

Za dopuszczalnością odwołania przez Sejm swego Marszałka wypowiadali się również niektórzy przedstawiciele doktryny prawa konstytucyjnego w Polsce, przede wszystkim L. Garlicki (*loco cit*). Inne stanowisko w tej sprawie zajął natomiast Z. Czeszejko-Sochacki (*Prawo parlamentarne w Polsce*, Wydawnictwo Sejmowe 1997, s. 137 i n.). Jako główne uzasadnienie takiego stanowiska podaje on brak wyraźnej podstawy prawnej do dokonania takiego aktu ze strony Sejmu. Jestem jednak zdania, że o ile taka podstawa prawna byłaby wymagana dla odwoływania osób, pełniących funkcje samodzielnych organów państwowych, o własnych i samodzielnych kompetencjach - to nie jest potrzebna dla odwoływania osób, pełniących funkcje organów wewnętrznych, o również "wewnętrznych" kompetencjach, bo polegających na zapewnianiu sprawnego funkcjonowania organu macierzystego, w obrębie którego działają. Jest to uprawnienie wynikające z istoty stosunku prawnego, istniejącego między tymi dwoma organami.

Co zaś do trybu, przyjmowanego przy odwoływaniu organów wewnętrznych - należałoby przyjąć, że w zasadzie jest to tryb identyczny, co stosowany przy powoływaniu (*actus contrarius*), chyba, że mamy wyraźnie odmienne rozwiązanie, jak np. cytowany art. 7 Regulaminu Senatu.

- Art. 4. 1. Marszałek Sejmu obejmuje przewodnictwo obrad.**
2. Sejm w drodze uchwały ustala liczbę wicemarszałków.
2a. Projekt uchwały może wnieść co najmniej 15 posłów.

2b. Do projektu nie stosuje się przepisów o terminie wniesienia i doręczenia projektów. Projekt uchwały rozpatruje się w jednym czytaniu.

3. Marszałek Sejmu zarządza wybory wicemarszałków Sejmu.

4. Do wyboru wicemarszałków Sejmu stosuje się odpowiednio przepisy art. 3 ust. 2-5.

Joanna Maria Karolczak, Beata Szepietowska

7.01.93

Opinia na temat możliwości odwołania Prezydium Sejmu

1) Zgodnie z Ustawą Konstytucyjną z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 84, poz. 426), Sejm wybiera ze swego grona Marszałka, wicemarszałków oraz komisje. Marszałek i wicemarszałkowie tworzą Prezydium Sejmu (art. 10 ust. 1 i 2 Ustawy Konstytucyjnej oraz art. 12 Regulaminu Sejmu).

Ustęp 3 artykułu 10 Ustawy Konstytucyjnej stanowi, że kadencja Marszałka i wicemarszałków wygasa z chwilą zebrania się Sejmu nowej kadencji.

Można by z tego wnioskować, że Prezydium Sejmu jest wybierane na okres całej kadencji Sejmu i nie ma w związku z tym możliwości odwołania członków Prezydium (Marszałka i wicemarszałków). Nie jest to jednak jednoznaczne.

Wydaje się, że intencją ustawodawcy konstytucyjnego było jedynie zapewnienie ciągłości instytucji - upływ kadencji - nie powoduje bowiem w takiej sytuacji zakończenia pełnomocnictw Marszałka i wicemarszałków. Taka interpretacja ustępu 3 art. 10 jest uzasadniona w szczególności w świetle art. 29 ust. 7 Ustawy Konstytucyjnej, który mówi o tym, że wybory Prezydenta zarządza Marszałek Sejmu, oraz art. 49 ust. 2, który stanowi, że w razie gdy urząd Prezydenta jest opróżniony - do czasu objęcia urzędu przez nowego Prezydenta, a także gdy Prezydent tymczasowo nie może sprawować urzędu, zastępuje go Marszałek Sejmu. Działania te mogą okazać się również konieczne w okresie między ostatnim posiedzeniem "starego" Sejmu a pierwszym posiedzeniem nowo wybranego Sejmu.

Równocześnie sformułowanie z art. 10 ust. 3 oznacza, że zarówno Marszałek Sejmu, jak i wicemarszałkowie nie mogą być wybrani na inny czas (z założenia) niż na całą kadencję, a więc na 1 rok czy na inny, określony na przykład warunkiem, czas.

Podobne w swej treści sformułowanie przewidywał art. 28 Konstytucji z 1921 roku: "Mandaty Marszałka i jego zastępców trwają po rozwiązaniu Sejmu aż do ukonstytuowania się nowego Sejmu", również z tego powodu, że art. 40 Konstytucji Marcowej stanowił o możliwości zastępstwa przez Marszałka Prezydenta, czyli Marszałek również posiadał szczególną pozycję w systemie naczelnych organów państwowych.

2) Opierając się na tym samym art. 10 Ustawy Konstytucyjnej oraz dotychczasowej praktyce należy stwierdzić, że ust. 1 tego artykułu mówi o tym, że Sejm wybiera ze swego grona Marszałka, wicemarszałków oraz komisje. Jeżeli poprzez wybór komisji rozumieć wybór składu osobowego komisji, to w świetle dotychczasowej praktyki należy stwierdzić, że składy komisji nie są stałe i posłowie są z komisji odwoływani i nowi członkowie są powoływani.

Rozumując w ten sposób oraz biorąc pod uwagę fakt, że uregulowania dotyczące wyboru Marszałka, wicemarszałków oraz komisji są zawarte w jednym ustępie tego samego artykułu Ustawy Konstytucyjnej można taki sam wniosek wyciągnąć co do możliwości odwoływania Marszałka i wicemarszałków, a więc potraktować to jako zmianę składu organu Sejmu, jakim jest Prezydium, podobnie jak zmienia się skład komisji sejmowych.

Należy jednak podkreślić, że art. 21 ust. 3 Regulaminu Sejmu wyraźnie określa tryb powoływania i odwoływania członków prezydium komisji przez komisję. Wnosząc *a contrario*, można próbować bronić tezy, że brak przepisów o możliwości odwołania Prezydium Sejmu, przy jednoczesnym uregulowaniu trybu odwoływania prezydium komisji, jest wyrazem woli maksymalnej stabilizacji składu Prezydium Sejmu i uniemożliwienia zmiany decyzji o wyborze Prezydium

Równocześnie, sam fakt, że nie jest określona procedura odwoływania składu Prezydium może oznaczać tylko tyle, że należy zachować tryb analogiczny jak przy wyborze tego organu Sejmu (art. 3 i 4 Regulaminu Sejmu), co oznacza, że wniosek o odwołanie Marszałka i wicemarszałków musiałby uzyskać poparcie bezwzględnej większości głosów w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby posłów.

Należy podkreślić, że takie same uregulowania zawierała Konstytucja z 1952 roku w brzmieniu ostatnio obowiązującym: Sejm wybiera ze swego grona marszałka, wicemarszałków i komisje. Regulamin sejmowy również *expressis verbis* nie regulował trybu odwołania, nie zawierał także przepisów pozwalających sądzić, że odwołanie Prezydium jest niemożliwe.

3) Marszałek Sejmu wybierany jest na okres całej kadencji Sejmu, co oznacza, że przez całą kadencję Sejmu urząd ten musi być obsadzony, ale niekoniecznie przez cały czas przez tę samą osobę. Niemniej urząd Marszałka może zostać opróżniony w trakcie kadencji Sejmu w przypadku wygaśnięcia mandatu posła, który ten urząd piastuje. Istnieje także możliwość odwołania Marszałka przez Sejm, mimo iż przepisy regulaminowe nie przewidują *expressis verbis* takiej sytuacji. Możliwość odwołania jest bowiem konsekwencją prawnego charakteru funkcji Marszałka Sejmu, której pełnienie należy do obowiązków posła wybranego na to stanowisko. Dlatego też konsekwencją możliwości nałożenia przez Sejm na danego posła (przez dokonanie jego wyboru) obowiązków wynikających z pełnienia funkcji Marszałka jest także możliwość zwolnienia go przez Sejm od wykonywania tych obowiązków.

Może to nastąpić na wniosek Marszałka o odwołanie go z zajmowanego stanowiska. W powojennej praktyce odwołanie Marszałka na jego wniosek miało miejsce w czasie V kadencji Sejmu (Cz. Wycech).

Możliwość odwołania wynika także z charakteru wzajemnych stosunków między Sejmem a Marszałkiem Sejmu, który jako organ kierowniczy Sejmu ponosi przed parlamentem odpowiedzialność za sposób wykonywania swojej funkcji. Faktem jest jednak, że w praktyce nie było wypadku odwołania Marszałka w wyniku negatywnej oceny jego działalności (por.: M. Kudej, w: *Komentarz do regulaminu Sejmu PRL*, Katowice 1974).

Również prof. A. Gwiżdż wyraża podobne stanowisko co do możliwości odwołania Prezydium Sejmu twierdząc, że chociaż uprawnienie Sejmu do odwołania Marszałka nie jest określone w żadnym przepisie, to wynika ono z ukształtowanych przez Konstytucję i Regulamin Sejmu stosunków między Sejmem a Marszałkiem Sejmu jako jednym z jego organów. Do trybu odwołania Marszałka powinny być stosowane *mutatis mutandis* przepisy określające tryb jego wyboru (art. 3 i 4 Regulaminu).

Urząd Marszałka opróżnia się oczywiście we wszystkich przypadkach, kiedy następuje wygaśnięcie mandatu poselskiego.

Podkreślić należy, że Sejm może odwołać jednocześnie Marszałka i wicemarszałków, a więc całe Prezydium (por.: A. Gwiżdż, w: *Zagadnienia parlamentaryzmu w Polsce Ludowej*, Warszawa 1972).

4) Na tle porównawczym można przeanalizować regulaminy sejmowe obowiązujące w okresie Polski międzywojennej.

Otóż Regulamin tymczasowy z 1919 r. w art. 7 stanowił że Sejm wybiera Marszałka bezwzględną większością głosów w tajnym głosowaniu oraz przewidywał określony tryb głosowania, a art. 8 przewidywał wybór pięciu zastępców Marszałka i dziewięciu sekretarzy.

Regulamin z 1923 r. w art. 7 stanowił, że Sejm na pierwszym posiedzeniu lub na następnym przystępuje do wyboru prezydium, składającego się z Marszałka, z pięciu wicemarszałków i z dziewięciu sekretarzy. Art. 8 regulował tryb wyboru. Dodatkowo art. 12-a przewidywał, że zamknięcie sesji sejmowej nie ma wpływu ani na skład władz sejmowych, ani na skład komisji.

Regulamin z 1930 r. w art. 7 i 8 regulował tryb wyboru prezydium, składającego się z Marszałka, z pięciu wicemarszałków i z dziewięciu sekretarzy.

Regulamin z 1935 r. w art. 12 i 13 przewidywał tryb wyboru Marszałka i wicemarszałków.

Żaden z tych regulaminów nie przewidywał *expressis verbis* możliwości zmian w składzie Prezydium, a mimo to zmiany na tych stanowiskach następowały: w 1922 r. wybrano Marszałka M. Rataja, a wicemarszałkami: L. Gdyka, J. Poniatowskiego, J. Moraczewskiego, S. Osieckiego, Z. Szydę. J. Moraczewski i S. Osiecki zrezygnowali z tego stanowiska na 255 posiedzeniu, 25 października 1925 r. Ponadto M. Rataj zgłosił rezygnację z urzędu Marszałka na 88 posiedzeniu, 14 grudnia 1923 r., która to rezygnacja na 90 posiedzeniu, 21 grudnia 1923 r. nie została przyjęta przez Sejm. Ponowną rezygnację zgłosił on na 287 posiedzeniu, 22 czerwca 1926 r., lecz mimo to na następnym posiedzeniu Sejm wybrał go Marszałkiem. Sekretarz, który był wówczas członkiem Prezydium, L. Waszkiewicz zrezygnował z tego stanowiska na 169 posiedzeniu, 12 grudnia 1924 r.

W czasie II kadencji wicemarszałek Z. Marek zrezygnował ze stanowiska na 68 posiedzeniu, 25 stycznia 1930 r. K. Pużak został wybrany na 70 posiedzeniu, 31 stycznia 1930 r. i z miejsca zrezygnował z ofiarowanego mu stanowiska. Wicemarszałek J. Woźnicki i sekretarz M. Róg zrezygnowali ze swych stanowisk na 73 posiedzeniu, 5 lutego 1930 r.

W trakcie III kadencji wicemarszałek S. Czetwertyński i sekretarze J. Kornecki, M. Michałkiewicz, W. Pawlak i J. Pobożny zrezygnowali ze swych stanowisk na 35 posiedzeniu, 28 października 1931 r. Na 29 posiedzeniu, 1 października 1931 r. zrezygnował wicemarszałek Jan Piłsudski.

W czasie IV kadencji zmarł Marszałek S. Car (Marszałkiem został wybrany W. Sławek), a w czasie V kadencji nie odnotowano zmian składu Prezydium.

Oprócz tego niektórzy posłowie, pełniący funkcje w Prezydium, zrzekli się mandatów poselskich i przestawali wobec tego pełnić swoje funkcje (np. wicemarszałkowie L. Pluciński, J. Poniatowski w czasie I kadencji, w czasie III kadencji mandat zrzekł się wicemarszałek K. Polakiewicz, a w czasie IV - wicemarszałek W. Byrka).

W czasie II kadencji na skutek wyroku Sądu Najwyższego nastąpiło unieważnienie wyborów w okręgu nr 33, wobec czego wygasł mandat sekretarza M. Michałkiewicza.

Należy jednak podkreślić, że wszystkie zmiany w składzie Prezydium następowały bądź z woli samych zainteresowanych (zrzeczenie się mandatu, rezygnacja z funkcji) bądź z przyczyn obiektywnych (np. śmierć, unieważnienie wyboru na posła). Można zatem stwierdzić, iż praktyka zmian w składzie Prezydium Sejmu nie notuje przypadku odwołania jego członka na wniosek grupy posłów lub organu Sejmu.

5) Doktryna prawa konstytucyjnego przyjmuje, że jeżeli przepisy prawa przyznają danemu organowi kompetencję wyboru, to również dają mu prawo odwołania tego samego organu, chyba, że wyraźnie stanowią inaczej.

Konstytucja z 1952 r. w art. 24 stanowiła, że Sejm wybiera Radę Państwa ze swojego grona. Ani Konstytucja, ani regulamin sejmowy, który szczegółowo regulował tryb tego wyboru, nie formułowały bezpośrednio zasady odwołalności członków Rady Państwa. Zasada ta wynikała jednak niespornie z pełnej podległości Rady Państwa Sejmowi (por.: Z. Jarosz, S. Zawadzki, w: *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1980), której członkowie przez Sejm powoływani, mogli być przez ten Sejm odwołani. Zasada ta jednak *expressis verbis* nigdzie nie była wyrażona.

6) W płaszczyźnie porównawczej należy przypomnieć, że istnieją - ogólnie rzecz biorąc - dwie koncepcje prezydium (organu kierowniczego) parlamentu. Pierwsza traktuje ten organ jako neutralne ciało o charakterze apolitycznego arbitra. Konsekwencją jest przyjęcie zasady, iż prezydium musi się składać z przedstawicieli wszystkich ważniejszych ugrupowań politycznych reprezentowanych w Izbie, stosownie do ich siły politycznej, a niezależnie od tego, czy pozostają w ramach większości rządzącej, czy też w opozycji. W takim wypadku funkcja przewodniczącego parlamentu może nawet przypadać deputowanemu opozycji (o ile największa frakcja pozostaje w opozycji). Taka koncepcja prezydium pozwala na przyznanie mu pewnej niezależności i stabilności. Zakaz odwołania prezydium (czy poszczególnych jego członków) jest tu logiczną konsekwencją.

Koncepcja druga traktuje prezydium jako organ o bardziej jednoznacznym politycznie charakterze. Jego skład kształtowany jest stosownie do aktualnie istniejącego układu większości w izbie, a nie na mechanicznej zasadzie reprezentacji najsilniejszych frakcji. Wtedy jednak nie ma powodu poszukiwać mechanizmów służących ochronie "niezależności" czy "niezawisłości" prezydium i łatwiej zaakceptować możliwość jego odwołania. Skoro bowiem powołanie prezydium nastąpiło w oparciu o kryterium polityczne, to i odwołanie oparte o takie kryterium wydaje się dopuszczalne.

7) Reasumując należy podkreślić, że Prezydium, które jest organem wewnętrznym Sejmu, tworzą posłowie wybrani przez posłów do piastowania określonych stanowisk i Izba, niezadowolona z pracy organu Sejmu, którego członkowie - według Izby - nie wywiązują się z obowiązków wynikających z powierzonych im funkcji, mogą przez Izbę zostać odwołani, skoro *expressis verbis* nie jest takie działanie zabronione.

8) Ocena prawna projektu uchwały w sprawie odwołania członków Prezydium Sejmu RP.

a) Przesłanki formalnoprawne

Zgodnie z art. 30 i art. 31 Regulaminu Sejmu opiniowany projekt spełnia przesłanki formalne, warunkujące umieszczenie go w porządku dziennym obrad Sejmu:

- posiada formę pisemną,
- został złożony na ręce Marszałka Sejmu,
- jest podpisany przez grupę co najmniej 15 posłów (w rzeczywistości przez 47 posłów).

b) Przesłanki materialnoprawne

W świetle powyżej przedstawionych ustaleń opinii dopuszczalne jest przedłożenie projektu uchwały w sprawie odwołania członków Prezydium Sejmu.

Proponowana uchwała zakładając (pkt 1) odwołanie członków Prezydium Sejmu, przewiduje (pkt 2) wybór nowego składu na najbliższym posiedzeniu Sejmu.

Uznaje również (pkt 3), iż w wypadku odwołania wszystkich członków Prezydium Sejmu, tymczasowe kierowanie pracami Izby powierza się Prezydium Sejmu w dotychczasowym składzie do czasu wyboru nowego Prezydium.

9) Tryb głosowania nad odwołaniem członków Prezydium Sejmu

W myśl art. 3 ust. 2 i art. 4 ust. 2 Sejm wybiera Marszałka Sejmu i wicemarszałków Sejmu bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby posłów, co *a contrario* oznacza, że odwołanie członków Prezydium Sejmu następuje w tym samym trybie.

Sposób głosowania nad odwołaniem określa art. 113 ust. 3 pkt 1 w związku z ust. 2 pkt 1 tego artykułu.

Stanowi on, iż Marszałek Sejmu zarządza głosowanie jawne przez podniesienie ręki i obliczenie głosów przez sekretarzy Sejmu w przypadku wyborów Marszałka i wicemarszałków Sejmu (a zatem i odwołania).

Możliwe jest również przeprowadzenie głosowania imiennego, jeżeli pisemny wniosek w tej sprawie poparty przez co najmniej 30 posłów zostanie przyjęty przez Sejm większością głosów.

Warto także podkreślić, iż wybór członków Prezydium dokonywany w formie głosowania nad indywidualnie wskazanym kandydatem przesądza o analogicznym trybie odwołania (oddzielne głosowanie za odwołaniem każdego członka Prezydium).

Leszek Garlicki
30.03.93

Opinia w sprawie rozpatrywania projektu uchwały w sprawie odwołania posła XY ze stanowiska Wicemarszałka Sejmu

W uzasadnieniu projektu uchwały wnioskodawcy zwrócili się "o poddanie wniosku pod głosowanie bez debaty i ustnego uzasadnienia". W istocie rzeczy mamy więc do czynienia z dwoma wnioskami.

1) Gdy chodzi o wniosek w sprawie poddania projektu uchwały pod głosowanie bez przeprowadzania nad nim debaty, to wydaje się on dopuszczalny na gruncie Regulaminu Sejmu. Skoro art. 109 ust. 2 pkt 7 Regulaminu wymienia wśród wniosków formalnych, wniosek o "głosowanie bez dyskusji", to tym samym Regulamin (a także zresztą praktyka) dopuszcza taką formę procedowania przez Sejm. Niemniej jednak, forma ta musi zostać przez Sejm przyjęta w sposób wyraźny w trybie określonym przez art. 109 Regulaminu. Stąd wydaje się, że wniosek zgłoszony w uzasadnieniu omawianego projektu uchwały należy potraktować jako wniosek formalny i - o ile Sejm przyjmie go w głosowaniu - możliwe będzie nieprzeprowadzenie debaty nad projektem.

W takim wypadku zarówno wniosek formalny, jak i ewentualne jego przyjęcie przez Sejm musiałyby dotyczyć obu zgłoszonych projektów uchwał w sprawie odwołania wicemarszałka (Druk Sejmowy nr 824 i 812). Skoro bowiem projekty te rozpatrywane będą łącznie, to i wnioski formalne będą jednolicie się odnosić do obu projektów. Ewentualny brak zgody autorów drugiego projektu nie ma znaczenia, bo i tak wniosek formalny musi być przyjęty przez Sejm.

Powstaje jednak pytanie, czy - nawet w razie przyjęcia wniosku o nie przeprowadzanie debaty - zainteresowany wicemarszałek będzie miał prawo wypowiedzenia się. Regulamin nie normuje w ogóle procedury odwoływania wicemarszałków. Z jednej więc strony można - przez analogię do trybu powoływania, gdzie nie ma ani wymogu ani praktyki "przedstawiania się" kandydatów - uznać, że prawo takie zainteresowanemu wicemarszałkowi nie przysługuje. Z drugiej jednak strony, biorąc pod uwagę politycznie negatywny aspekt odwołania w takim trybie może należałoby poszukiwać analogii z postępowaniem w sprawie uchylenia immunitetu, gdzie art. 73 ust. 6 przewiduje możliwość wypowiedzenia się zainteresowanego posła.

2) Gdy chodzi o wniosek w sprawie poddania projektu uchwały pod głosowanie bez ustnego uzasadnienia, to jego dopuszczalność nie wydaje się już taka oczywista. Ani wśród wniosków formalnych ani w innych przepisach Regulaminu nie przewiduje się *expressis verbis* możliwości odstąpienia od wysłuchania uzasadnienia czy sprawozdania przed przyjęciem przez Sejm uchwały. Projekt uchwały w sprawie odwołania wicemarszałka został wniesiony w trybie art. 30 Regulaminu, do jego rozpatrywania muszą się więc stosować postanowienia działu II, rozdziału 1 Regulaminu.

Jest oczywiście sprawą wnioskodawcy, jak przedstawił on swe uzasadnienie na posiedzeniu Sejmu i za całkowicie dopuszczalne wydaje się przedstawienie uzasadnienia o czysto formalnym charakterze (typu: popieram projekt uchwały z powodów wskazanych w jego uzasadnieniu). Nie ma natomiast żadnego wyraźnego przepisu, który pozwoliłby Sejmowi w ogóle pozbawić wnioskodawcę prawa przedstawienia uzasadnienia.

Gdyby jednak okazać się miało, że jeden (czy obaj) wnioskodawcy przedstawia Sejmowi merytoryczne uzasadnienie wniosku o odwołanie, to choć nadal oczywiście dopuszczalne byłoby zaniechanie debaty (zob. pkt 1), pojawi się znowu pytanie o prawo zainteresowanego wicemarszałka do wypowiedzi i odparcia zarzutów. Tu bowiem może wchodzić w grę ochrona politycznej reputacji, a może nawet i innych dóbr o osobistym charakterze i powstaje pytanie, czy normy wyższego rzędu (jak choćby zasada państwa prawnego) nie gwarantują tu każdemu prawa do obrony, choćby przez przedstawienie swego stanowiska wobec publicznie zgłoszonych (więc dostępnych dla środków masowego przekazu i pozostających w stenogramach posiedzeń) zarzutów.

Janusz Mordwiłko
9.02.98

Opinia prawna w sprawie prawnych możliwości odwołania wicemarszałka Sejmu

Zagadnienie odwoływalności Marszałka i wicemarszałków Sejmu na gruncie Małej Konstytucji było przedmiotem dwóch opinii Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu. Autorzy obydwu opinii (opinia Joanny Karolczak i Beaty Szepietowskiej z 7 stycznia 1993 r. oraz opinia L. Garlickiego z 30 marca 1993 r. publikowane w Komentarzu do Regulaminu Sejmu RP, wyd. Kancelarii Sejmu 1997 r.) skłaniali się do przyznania Sejmowi prawa odwołania Marszałka i wicemarszałka Sejmu. Pogląd o istnieniu możliwości odwołania podtrzymywał prof. L. Garlicki w ważnej w doktrynie publikacji *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, wyd. Kancelarii Sejmu 1995 i 1997 r. (uwagi do art. 10 Małej Konstytucji, s. 3 i 4).

Wyraźnie odmienne stanowisko, polegające na uznaniu nieodwoływalności Marszałka i wicemarszałka zajął (również na gruncie Małej Konstytucji) Z. Czeszejko-Sochacki: *Prawo parlamentarne w Polsce*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 1997, ss. 137-139.

Na podstawie Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. wypowiedział się w literaturze przedmiotu L. Garlicki (*Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, cz. I, wyd. Liber, Warszawa 1997, s. 195), podtrzymywał on swój wcześniej wyrażony pogląd, w którym skłaniał się do uznania możliwości odwołania Marszałka i wicemarszałków. O ile jednak pogląd wyrażony przez Z. Czeszejko-Sochackiego jest stanowczy, o tyle zarówno autorzy obydwu ekspertyz z 1993 r. Biura Studiów i Ekspertyz, jak i prof. L. Garlicki w obydwu publikacjach wyrażają swoje stanowisko w sposób bardziej stonowany i ostrożny, wskazując na różne racje zderzające się w ramach tego problemu.

Przypomnienie tych wizji jest o tyle zasadne, że prawna regulacja pozycji Marszałka i wicemarszałków Sejmu w Konstytucji jest bardzo podobna do tej, która była pomieszczona w Małej Konstytucji. Wskazane różnice w doktrynie pokazują również, iż dopóki kwestia ta nie będzie rozstrzygnięta przepisami prawnymi dopóty pojawiać się będą różnice stanowisk i poglądów w odniesieniu do tego dosyć złożonego jurystycznie zagadnienia.

Przypomnijmy zatem pozycję prawną i status Marszałka i wicemarszałków Sejmu na gruncie Konstytucji.

Marszałek Sejmu jest wybierany przez Sejm z grona posłów (art. 110 ust. 1 Konstytucji), a wybór ten dokonywany jest na pierwszym posiedzeniu nowego Sejmu. Kandydatury może zgłaszać grupa co najmniej 15 posłów, do wyboru konieczne jest uzyskanie bezwzględnej większości głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.

W takim samym trybie są wybierani wicemarszałkowie Sejmu (art. 4 R.S.), Regulamin Sejmu nie określa ich liczby, każdorazowo decyduje o tym Sejm przy dokonywaniu wyboru (Sejm RP III kadencji uchwałą z 20 października 1997 r. ustalił, że wicemarszałków będzie czterech).

Konstytucyjnie zakreślona pozycja prawna Marszałka i wicemarszałków w świetle art. 110 ust. 1 jest jednako ale analiza innych przepisów Konstytucji oraz ustawodawstwa zwykłego uświadamia m.zd. pewne różnice pomiędzy tymi organami wewnętrznymi.

Marszałek Sejmu jest konstytucyjnym organem kierowniczym Izby (art. 110 ust. 2), w zakresie tego kierownictwa wewnątrzsejmowego może on być w pełni zastępowany przez wicemarszałków. Konstytucja (analogicznie jak Mała Konstytucja) sytuuje Marszałka Sejmu nie tylko w roli kierowniczego organu wewnętrznego Izby, ale także samodzielnego organu państwa, tym organem państwa nie jest Marszałek na co dzień, raczej bywa nim w określonych sytuacjach. W tę rolę wstępuje Marszałek jeśli przyszłoby mu sprawować w ograniczonym zakresie funkcje Prezydenta RP. Przepisy konstytucyjne nakładają na Marszałka obowiązek zarządzania wyborów prezydenckich. Marszałek z mocy ustaw zwykłych ma również wpływ na obsadę kierowniczych stanowisk w części aparatu państwowego. Nie wydaje się aby w tym zakresie uprawnień - samodzielnego organu państwowego - mógł być Marszałek zastępowany przez wicemarszałka (bądź wicemarszałków). Wszak wyraźnie stanowi Konstytucja, że w zakresie uprawnień związanych z "zastępstwem" Prezydenta RP (zakres ten określa art. 131 ust. 1 i 2 Konstytucji) Marszałka Sejmu "zastępuje" Marszałek Senatu; art. 131 ust. 3 Konstytucji stanowi, iż "jeżeli Marszałek Sejmu nie może wykonywać obowiązków Prezydenta Rzeczypospolitej obowiązki te przejmuje Marszałek Senatu". Wydaje się zatem, że konstytucyjne i ustawowe uprawnienia Marszałka Sejmu jako samodzielnego organu państwowego mogą być wykonywane tylko przez osobę piastującą urząd Marszałka. Nasuwające się na tle analizy przepisów prawnych pewne różnice w statusie prawnym pomiędzy Marszałkiem a wicemarszałkami nie pozwalają jednak na stworzenie odmiennej wizji prawa odwoływania Marszałka i prawa odwoływania wicemarszałków.

U podłoża zróżnicowanego sposobu interpretacji prawa odwoływania Marszałka (wicemarszałków) leżą nie tyle zatem aspekty jurystyczne - co polityczne i parlamentarne.

Przyjęcie koncepcji nieodwoływalności Marszałka i wicemarszałków wynika z traktowania piastunów tych kierowniczych organów Sejmu jako organów niezależnych politycznie (apolitycznych) i neutralnych.

Na gruncie kadencyjności samego organu przedstawicielskiego postrzega się kadencyjność urzędu Marszałka Sejmu. Z istoty zaś kadencyjności wynika domniemanie nieusuwalności ze stanowiska, chyba że ustrojodawca bądź ustawodawca dopuści możliwość wcześniejszego odwoływania w konkretnie określonych wypadkach (warunki materialne) i w określonym trybie (warunki proceduralne).

Kadencyjność urzędu Marszałka jest więc według tej koncepcji organicznie związana z kadencją samego organu, zasadniczo oznacza nieusuwalność z tego stanowiska, a tym samym stanowi ochronę dla jego niezależności. W stosunku do Marszałka Sejmu nie ma przepisu precyzującego odstępstwo od wspomnianej nieusuwalności jako zasady, nie ma także trybu odwołania. Domniemanie nieusuwalności nie zostało przez ustrojodawcę (ustawodawcę) wyłączone.

Nieco inaczej wygląda sytuacja prawna Marszałka Senatu, w stosunku do którego art. 7 ust. 3 Regulaminu Senatu przewiduje możliwość odwołania - przepis regulaminu określa warunki proceduralne, choć nie sprecyzowane zostały warunki materialne takiego odwołania.

W myśl więc powyższej koncepcji ani przepisy konstytucyjne (bądź ustawowe) ani regulaminowe nie przewidują możliwości odwołania Marszałka Sejmu wbrew woli zainteresowanego, a zatem zmiana może nastąpić tylko w wyniku dobrowolnej rezygnacji, bo urząd Marszałka jest nie tylko obieralny, ale i dobrowolny - co oznacza, że ten kto przyjął tę godność może z niej dobrowolnie zrezygnować.

Wspiera się ta koncepcja orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego (w sprawie odwołania przewodniczącego KRRiTV), który m.in. wychodząc z zasady państwa prawnego uznał, iż kompetencji do odwołania piastuna organu nie można domniemywać, muszą być one określone w przepisach wprost, uzupełnia się tę myśl tym, iż nie tylko kompetencje, ale i podstawy prawne odwołania muszą być określone. W przeciwnym wypadku niezgodnie z zasadami państwa prawnego, przyczyna odwołania mogłaby być arbitralnie i doraźnie określana. Wskazuje się, iż taka interpretacja pozycji ustrojowej Marszałka i wicemarszałków pozwala zachować im w łonie Izby pewną niezależność i neutralność.

Koncepcja ta, zdaniem ją wyrażających, znajduje swoje odzwierciedlenie w niektórych parlamentach (W. Brytanii, Niemczech), gdzie kładzie się bardzo duży nacisk na apolityczność (bezstronność) przewodniczącego parlamentu, zobowiązanego zachowywać się jak neutralny arbiter, stąd nie dopuszcza się możliwości odwołania przewodniczącego przed upływem kadencji.

Druga koncepcja przyjmuje, że wybór Marszałka i wicemarszałków dokonywany jest według kryteriów politycznych; stanowisko Marszałka przypada ugrupowaniu wchodzącemu w skład koalicji większości, chociaż nie przyjmuje się zasady, że Marszałkiem musi zostać przedstawiciel klubu najsilniejszego. Stanowiska wicemarszałków powierza się przedstawicielom liczących się ugrupowań, mocno utrwalonym zwyczajem parlamentarnym jest uwzględnienie także reprezentacji opozycji.

Przyjmuje się zatem, że chociaż wybór Marszałka i wicemarszałków dokonywany jest zwyczajowo na cały okres kadencji, to jednak "polityczne" aspekty tego wyboru, mające swoje źródło w praktyce parlamentarnej pozwalają uznać, iż odwołanie, rozumiane jako forma politycznej odpowiedzialności, przed upływem kadencji jest dopuszczalne. Konsekwencją zatem politycznych zasad desygnowania na te stanowiska byłoby uznanie (nie zakazanego przez prawo) prawa odwołania piastunów tych urzędów przed upływem kadencji, przy czym podkreśla się, iż należy traktować takie zmiany jako wyjątek od zasady wyboru na pełną kadencję parlamentarną.

Charakter polskiego systemu ustrojowego, przyjęcie i funkcjonowanie systemu rządów parlamentarnych oraz dotychczasowa praktyka parlamentarna sprawiają, iż bardziej przekonywująca wydaje się być koncepcja uznająca możliwość dokonywania zmian personalnych na stanowiskach Marszałka i wicemarszałków Sejmu w czasie kadencji parlamentu.

Marszałek Sejmu (wicemarszałkowie) wybierany jest na okres całej kadencji Sejmu, co oznacza, że przez całą kadencję Sejmu urząd ten musi być obsadzany, ale niekoniecznie przez cały czas przez tę samą osobę. Urząd Marszałka może zostać opróżniony w trakcie kadencji Sejmu w przypadku wygaśnięcia mandatu posła, który ten urząd piastuje. Istnieje także możliwość odwołania Marszałka przez Sejm, mimo iż przepisy regulaminowe nie przewidują takiej sytuacji, ale też prawo nie zakazuje takiego aktu. Możliwość odwołania jest bowiem konsekwencją prawnego charakteru funkcji Marszałka Sejmu, której pełnienie należy do obowiązków posła wybranego na to stanowisko. Dlatego też konsekwencją możliwości nałożenia przez Sejm na danego posła (przez dokonanie jego wyboru) obowiązków wynikających z pełnienia funkcji Marszałka jest także możliwość zwolnienia go przez Sejm od wykonywania tych obowiązków.

Od pierwszej kadencji Sejmu RP wybór na stanowisko Marszałka i wicemarszałków dokonywany jest według kryteriów politycznych. Stanowisko Marszałka przypadało ugrupowaniu wchodzącemu w skład koalicji większościowej. Stanowiska wicemarszałków powierzano przedstawicielom większych ugrupowań politycznych, w tym zawsze także przedstawicielom opozycji politycznej.

Prezydium Sejmu, składające się z Marszałka i wicemarszałków, ma więc charakter organu jednoznacznie politycznego. Jego skład kształtowany jest stosownie do aktualnie istniejącego układu większości w izbie, a nie mechanicznej zasady reprezentacji najsilniejszych ugrupowań politycznych. Nie ma więc powodów do ekspozowania rozwiązań służących "niezależności", czy "niezawisłości" Prezydium Sejmu co prowadzi do uznania dopuszczalności jego odwołania. Skoro bowiem powołanie członków Prezydium następuje w oparciu o kryterium polityczne, to i odwołanie oparte także o takie kryterium wydaje się dopuszczalne.

Praktyka Sejmu RP I kadencji, funkcjonującego w początkach 1993 roku już na gruncie Małej Konstytucji zna wypadek złożenia wniosku o odwołanie wicemarszałków, wniosku tego nie głosowano ze względów formalnych, ale też nie uznano go za niedopuszczalny. W praktyce Sejmu działającego w ramach Małej Konstytucji uznano, że przedterminowe odwołanie Marszałka bądź wicemarszałka z przyczyn politycznych jest możliwe, a jako jeden z argumentów wskazano, że w polskiej tradycji Marszałka nie można traktować jako ponadpartyjnego arbitra (zob. dyskusja na 39 posiedzeniu Sejmu I kadencji, Spr. Stenogr. z 5 marca 1993 r., s. 85 i n.). Uznawano, że skoro Marszałek nie rozrywa wszelkich kontaktów z ugrupowaniem politycznym, które go wysunęło, to dopuszczalne jest jego odwołanie ze względów politycznych.

Również rezygnacja z funkcji Marszałka Sejmu w trakcie kadencji, w związku z jego wyborem na stanowisko Prezesa Rady Ministrów, wskazuje, że decydenci polityczni nie traktowali wyboru na stanowisko Marszałka jako wyboru na całą kadencję. Przyczyną wówczas zmiany na stanowisku Marszałka były względy polityczne, one więc przeważały nad zasadą wyboru Marszałka na całą kadencję parlamentu.

We współczesnej praktyce sejmowej Marszałek nie jest jakimś apolitycznym piastunem urzędu, jego kandydatura jest wysuwana przez określone ugrupowanie polityczne i z tym ugrupowaniem politycznym pozostaje on w ścisłym związku w trakcie pełnienia urzędu Marszałka lub wicemarszałka. Marszałek, a zwłaszcza wicemarszałkowie zabierają głos w debatach politycznych wypowiadając się w imieniu klubów politycznych, których członkami pozostają w trakcie kadencji, uczestniczą w głosowaniach będąc przecież niejednokrotnie związanymi dyscypliną partyjną.

Marszałek Sejmu oraz wicemarszałkowie to aktywni uczestnicy życia politycznego partii politycznych, których są członkami. Marszałek Sejmu to nie brytyjski Speaker rezygnujący ze swojej przynależności partyjnej, którego ideą przewodnią jest niezależność przejawiająca się chociażby i w tym, że może on zagłosować odmiennie od członków "swojego" stronnictwa. Również w Niemczech zasada powierzania stanowiska przewodniczącego Bundestagu przedstawicielowi najsilniejszej frakcji, niezależnie od tego czy tworzy ona rząd, czy pozostaje w opozycji, pozwala na przyjmowanie przez niego roli neutralnego arbitra.

Marszałek Sejmu i wicemarszałkowie nie są więc apolityczni, bądź neutralni politycznie, co nie oznacza, iż w sprawowaniu funkcji Marszałka nie powinni oni dążyć do jak najdalej idącego obiektywizmu, kierowania się dobrymi obyczajami parlamentarnymi, których istotnymi przejawami jest sprawiedliwość, równe traktowanie wszystkich posłów, zagwarantowanie i strzeżenie praw mniejszości, bezstronność.

Wybór Marszałka Sejmu, a zwłaszcza wicemarszałków tworzących ważny organ wewnętrznego kierownictwa sejmowego - Prezydium Sejmu oraz wchodzących z urzędu w skład politycznego "komitetu porozumiewawczego" - Konwentu Seniorów, z różnych ugrupowań politycznych w tym zawsze także spośród ugrupowań opozycyjnych, pełniej urzeczywistnia zasadę pluralizmu politycznego będącą zasadniczym elementem demokratycznego państwa prawnego. Różnorodny politycznie skład Prezydium Sejmu i Konwentu Seniorów pozwala Sejmowi lepiej urzeczywistniać funkcje politycznej reprezentacji Narodu.

To prawda, iż Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się przeciwko domniemywaniu kompetencji organu, ale też należy pamiętać, iż konstatacja ta odnosiła się do dwóch samodzielnych i niezależnych od siebie organów państwowych (Prezydenta i Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji). Nieco inne zasady rządzą relacjami pomiędzy samodzielnym organem państwowym a jego organem wewnętrznym. Istotą organu wewnętrznego jest pełna podległość organowi samodzielnemu, tworzącemu organ wewnętrzny w celu ułatwienia (pomocy) własnego funkcjonowania. Prawo tworzenia organu wewnętrznego pozostaje nierozłączne z prawem jego zmiany bądź zniesienia przez organ samodzielny.

Analiza jurystyczna i polityczna (w tym polskich zwyczajów parlamentarnych) prowadzi do wniosku, że chociaż prawo nie przewiduje (ale też nie zakazuje) możliwości odwołania Marszałka lub wicemarszałków w czasie kadencji, to jednak zachodzi dopuszczalność przedterminowego odwołania Marszałka bądź wicemarszałka. Kadencyjność Sejmu i wynikająca z niej kadencyjność wyboru Marszałka i wicemarszałków nie wyklucza dokonywania zmian w trakcie kadencji, ale nakazuje traktować takie zmiany jako wyjątek od zasady wyboru na pełną kadencję parlamentarną. Wyjątkowy charakter takiej odwoływalności wynika z tego, iż brakuje wyraźnej podstawy prawnej i przesłanek materialnych (przyczyn) odwoływalności. Możliwość odwoływalności wyprowadzamy z zasad funkcjonowania systemu parlamentarnego i politycznego oraz ogólnych relacji zachodzących pomiędzy organem samodzielnym a powoływanym przez niego organem wewnętrznym.

Konstatując prawo odwołania Marszałka i wicemarszałków należy uznać, iż tryb tego odwołania powinien odbywać się według odwrotności procedury powołania. Zatem wniosek pisemny o odwołanie, wskazujący imiennie osobę odwoływaną, musiałby być opatrzony podpisem co najmniej 15 posłów. Sejm rozstrzygałby według zasad określonych w art. 3 ust. 2-5 Regulaminu, a więc warunkiem odwołania byłoby poparcie wniosku o odwołanie przez bezwzględną większość posłów przy quorum co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Odwoływanie musiałoby mieć charakter zindywidualizowany, a więc odbywać się wobec każdego z piastunów funkcji Marszałka lub wicemarszałka oddzielnie. Proces odwołania nie mógłby prowadzić do przerwania ciągłości istnienia organów kierowniczych Sejmu.

Art. 5. Sejm wybiera dwudziestu sekretarzy Sejmu. Wybór odbywa się łącznie, chyba że Sejm postanowi inaczej.

Art. 6. (skreślony).

Art. 7. (skreślony).

Rozdział 2

Posłowie

Art. 8. 1. Posła obowiązuje obecność i czynny udział w posiedzeniach Sejmu oraz organów Sejmu, do których został wybrany. Na posiedzeniach Sejmu posłowie zajmują stałe, wyznaczone miejsca na sali posiedzeń.

2. Poseł może być członkiem nie więcej niż dwóch komisji stałych.

2a. Poseł pełniący funkcję ministra lub sekretarza stanu nie może być członkiem komisji.

3. Udział posła w głosowaniach podczas posiedzeń Sejmu i w komisjach sejmowych jest jednym z jego podstawowych obowiązków.

4. Obecność posła na posiedzeniu Sejmu potwierdzana jest na liście obecności wykładanej każdego dnia posiedzenia przez dwie godziny od rozpoczęcia obrad oraz poprzez potwierdzony wydrukami udział w głosowaniach. Lista obecności, po upływie czasu, na jaki została wyłożona, deponowana jest każdorazowo u Marszałka Sejmu.

4a. Poseł potwierdza swoją obecność na posiedzeniu komisji lub podkomisji podpisem na liście obecności.

5. W razie niemożności wzięcia udziału w posiedzeniu Sejmu lub komisji, poseł w miarę możliwości zawiadomienia przed terminem posiedzenia odpowiednio Marszałka Sejmu lub przewodniczącego komisji, a następnie jest obowiązany w ciągu 7 dni usprawiedliwić w formie pisemnej swoją nieobecność odpowiednio przed Marszałkiem Sejmu lub przewodniczącym Komisji. Tryb składania usprawiedliwień określi Prezydium Sejmu.

5a. Za przyczyny usprawiedliwiające niemożność wzięcia udziału w posiedzeniu Sejmu lub komisji bądź w głosowaniu uważa się:

1) chorobę albo konieczność opieki nad chorym,

2) wyjazdy zagraniczne lub krajowe z polecenia Sejmu, Marszałka Sejmu lub komisji, akceptowane przez Prezydium Sejmu,

3) zbieg posiedzeń komisji lub podkomisji, do których poseł należy, jeżeli brał udział w jednym z tych posiedzeń, a w razie zbiegu posiedzenia Sejmu oraz komisji lub podkomisji, z zastrzeżeniem art. 78 ust. 3 - wykonywanie funkcji posła sprawozdawcy lub zabieranie głosu na posiedzeniu Sejmu,

4) urlop udzielony posłowi przez Marszałka Sejmu, z zastrzeżeniem ust. 9,

5) inne ważne, niemożliwe do przewidzenia lub nieuchronne przeszkody.

6. Informacje o nie usprawiedliwionych nieobecnościach posłów na posiedzeniu Sejmu lub komisji sejmowej są jawne.

7. (skreślony).

8. (skreślony).

9. Poseł może z ważnych przyczyn zwrócić się do Marszałka Sejmu o udzielenie urlopu od wykonywania obowiązków poselskich; Marszałek Sejmu udziela urlopu w porozumieniu z prezydium klubu lub koła, którego poseł jest członkiem. Za czas trwania urlopu, dłuższego niż 14 dni, nie wypłaca się diety poselskiej.

10. Dostęp posła do wiadomości stanowiących tajemnicę państwową i służbową określają przepisy o ochronie tajemnicy państwowej i służbowej. Poseł jest obowiązany do złożenia pisemnego zobowiązania zachowania tajemnicy w zakresie wiadomości stanowiących tajemnicę państwową i służbową, z którymi zapozna się w trakcie wykonywania mandatu. Zachowanie tajemnicy obowiązuje posła zarówno w czasie trwania mandatu, jak i po jego wygaśnięciu.

Irena Galińska-Raczy

4.12.92

Opinia prawna nt. usprawiedliwiania nieobecności posłów na posiedzeniach stałych komisji sejmowych

1. Kwestia usprawiedliwiania nieobecności posłów na posiedzeniach stałych komisji sejmowych, których są członkami stwarza konieczność ustalenia kryteriów usprawiedliwiania tych nieobecności (na co wskazywało BSiE w swych opiniach dotyczących Regulaminu Sejmu RP uchwalonego 30 lipca 1992 r.).

W świetle ustawy z 31 lipca 1985 r. o obowiązkach i prawach posłów

1) posłowie "są zobowiązani traktować swoje mandaty jako najważniejszą powinność obywatelską", "(...) a pierwszym i podstawowym ich obowiązkiem jest udział w pracach Sejmu oraz komisji, których są członkami" - art. 4,

2) "udział w pracach Sejmu jest prawem i obowiązkiem każdego posła. Posła obowiązuje obecność i czynny udział w posiedzeniach Sejmu oraz organów Sejmu, do których został wybrany" (odnosi się to zatem, również do komisji sejmowych - art. 11).

W Regulaminie Sejmu (art. 8 ust. 1) powtórzono powyższe zasady (obowiązek obecności oraz czynnego udziału w posiedzeniach Sejmu oraz jego organów, do których został wybrany), dodając jednocześnie obowiązek udziału w głosowaniach w czasie wymienionych posiedzeń (art. 8 ust. 3).

Dodatkowo przyjęcie zasady, iż poseł nie może być członkiem więcej niż dwóch stałych komisji (co miało z pewnością, na celu usprawnienie pracy komisji sejmowych), potwierdza intencje ustawodawcy, iż zasady przyjęte w art. 8 i 11 ustawy poselsko-senatorskiej należą do podstawowych, czyli jak je nazywa ustawa "pierwszych" obowiązków posła. Tak więc, w świetle omawianej ustawy oraz Regulaminu przypadki nieobecności posła na posiedzeniach Sejmu i stałych komisji, których jest on członkiem winny być sporadyczne, a katalog dopuszczalnych przyczyn usprawiedliwiających absencję należałoby ograniczyć do niezbędnego minimum.

Przepisy art. 8 ust. 5 Regulaminu Sejmu zobowiązują posła nie mogącego uczestniczyć w posiedzeniu Sejmu lub stałej komisji sejmowej, której jest członkiem do usprawiedliwienia nieobecności na piśmie w terminie 7 dni. Pismo z usprawiedliwieniem poseł winien złożyć odpowiednio Marszałkowi Sejmu lub przewodniczącemu komisji.

Gdyby przyjąć, że Regulamin Sejmu jest aktem wewnątrzzakładowym w rozumieniu prawa pracy, wydanym na podstawie ustawy (w omawianym przypadku w oparciu o ustawę o obowiązkach i prawach posłów i senatorów) - to winien on określać:

- tryb usprawiedliwiania nieobecności podczas posiedzeń Sejmu czy też komisji,
- tryb udzielania zwolnień od udziału w tych posiedzeniach,
- tryb udzielania urlopów,
- a także konkretyzować wypadki, w jakich nieobecność na posiedzeniu można uznać za usprawiedliwioną.

Tych ostatnich uregulowań zabrakło w Regulaminie Sejmu. Wydaje się, że brak ten może być uzupełniony stosowną uchwałą Prezydium Sejmu lub też wykładnią art. 8 Regulaminu, do której dokonania Prezydium zostało upoważnione w art. 13 ust. 1 pkt 5 Regulaminu.

2. Zaznaczyć należy, że przepisów tych nie można stosować wprost, bowiem poseł w okresie sprawowania mandatu nie jest pracownikiem Sejmu. Niektóre z nich można by zastosować *per analogiam*, jednakże zawsze mając na uwadze pierwszeństwo udziału w pracach Sejmu i komisji, których posłowie są członkami, nawet kosztem innych obowiązków wynikających z tytułu sprawowania mandatu (np. kontaktów z wyborcami). W świetle tego ostatniego stwierdzenia (wypływającego *expressis verbis* z art. 4 ustawy o obowiązkach i prawach posłów i senatorów oraz art. 6 Małej Konstytucji: "Poseł jest reprezentantem całego Narodu) budzi uzasadnioną wątpliwość, chęć usprawiedliwiania omawianych nieobecności faktem uczestnictwa w posiedzeniach różnych gremiów typu władze partii politycznych, władze lokalne, a nawet wykonywanie prac związanych z piastowaniem określonego stanowiska w rządzie, administracji rządowej czy samorządowej. Wątpliwości rodzą się zwłaszcza, wobec podejmowanych ostatnio rozważań nad kwestią *incompatibilitas* mandatu poselskiego ze stanowiskiem np. w rządzie. Coraz częściej, przecież mówi się o potrzebie wprowadzenia zawodowstwa parlamentarzystów m.in. dla stworzenia warunków pełnej niezależności od rządu, administracji rządowej itp.).

3. Do podstawowych obowiązków pracownika w świetle art. 10 Kodeksu pracy należy m.in. przestrzeganie dyscypliny pracy oraz regulaminu pracy i ustalonego w danym zakładzie pracy porządku. Uszczegółowienia tych zasad dokonała Rada Ministrów w rozporządzeniu z dnia 20 grudnia 1974 r. w sprawie regulaminów pracy oraz zasad usprawiedliwiania nieobecności w pracy i udzielania zwolnień od pracy (Dz. U. Nr 49, poz. 299; zm. z 1975 r. Nr 27, poz. 141; z 1976 r. Nr 35, poz. 209; z 1977 r. Nr 10, poz. 41; z 1981 r. Nr 22, poz. 110; z 1982 r. Nr 37, poz. 247; z 1983 r. Nr 40, poz. 181; z 1985 r. Nr 1, poz. 1; z 1989 r. Nr 49, poz. 271; z 1991 r. Nr 92, poz. 409).

Zgodnie z § 12 powołanego rozporządzenia zwolnienia od pracy są udzielane na zasadach określonych w Kodeksie pracy, w tymże rozporządzeniu oraz odrębnych przepisach (odnoszących się do posłów, radnych, działaczy związków zawodowych, społecznych inspektorów pracy, członków rad pracowniczych itp.).

Z oczywistych względów pominąć należałoby tutaj przewidziane w Kodeksie pracy: urlopy wypoczynkowe, bezpłatne (na wniosek pracownika z tzw. przyczyn osobistych), urlopy wychowawcze, szkoleniowe (w ramach podnoszenia kwalifikacji pracowniczych), okresy służby wojskowej i odbywania ćwiczeń wojskowych przez żołnierzy rezerwy, zwolnienia na poszukiwanie pracy w okresie wypowiedzenia umowy o pracę, czas wolny za pracę w godzinach nadliczbowych, w niedzielę, święto czy za pełniony dyżur, urlop bezpłatny na wniosek organizacji społecznej dla pracownika, powołanego do pełnienia funkcji z wyboru, jeżeli z wyboru wynika obowią-

zek świadczenia pracy, urlop bezpłatny w celu sprawowania opieki nad małym dzieckiem, 2-dniowe zwolnienie tzw. dla matki wychowującej dzieci w wieku do 14 lat, zwolnienie na okresowe i kontrolne badania lekarskie itp.

Do ewentualnego rozważenia pozostają:

- okresy niezdolności wskutek choroby,
- odosobnienia w związku z chorobą zakaźną,
- okres urlopu macierzyńskiego,
- odsunięcie od pracy na podstawie zaświadczenia (decyzji) lekarza, komisji lekarskiej,
- leczenie uzdrowiskowe (jeżeli jego okres został uznany zaświadczeniem lekarskim za okres niezdolności do pracy z powodu choroby),
- choroba członka rodziny pracownika, wymagająca sprawowania przez pracownika osobistej opieki,
- wykonywanie czynności biegłego w postępowaniu administracyjnym, karnym przygotowawczym i sądowym (maksymalnie 6 dni w roku, bez zachowania prawa do wynagrodzenia),
- tzw. urlopy okolicznościowe (z tytułu ślubu, urodzenia dziecka, ślubu dziecka, zgonu i pogrzebu najbliższych członków rodziny).

Zastanowienia wymagają również sytuacje, kiedy z powodu zdarzeń losowych, klęsk żywiołowych, stanu zagrożenia, niepokojów społecznych może zaistnieć potrzeba pozostawania w miejscu zamieszkania, bądź na obszarze zamieszkałym przez wyborców. Wydaje się, że należałoby wziąć pod uwagę również momenty wystąpienia poselskich w charakterze mediatora z ramienia Sejmu czy komisji sejmowej itp.

W omawianej kwestii na szczególną uwagę zasługują przepisy Małej Konstytucji, która stawia aspekt wykonywania mandatu w nowym świetle, potwierdzając równocześnie zasady wynikające z art. 8 i 11 ustawy poselsko-senatorskiej (obowiązek obecności na posiedzeniach Sejmu i komisji sejmowych jako mający pierwszeństwo nad inną działalnością poselską, oraz problem reprezentowania całego Narodu, a nie określonej grupy wyborców).

Paweł Sarnecki
2.08.96

Czy poseł, ujawniając dokument UOP oznaczony klauzulą "tajne specjalnego znaczenia" naruszył przepisy ustawy o ochronie tajemnicy państwowej i służbowej oraz przepisy ustawy o obowiązkach i prawach posłów i senatorów z 31 lipca 1995 r. (obowiązującej w chwili popełnienia czynu)?

W myśl art. 33 pkt 1 ustawy z 14 grudnia 1982 r. o ochronie tajemnicy państwowej i służbowej (Dz. U. Nr 40, poz. 271 z późn.zm.) klauzulą "tajne specjalnego znaczenia" oznacza się wiadomości stanowiące tajemnicę państwową o szczególnie ważnym znaczeniu dla obronności Państwa, Sił Zbrojnych i bezpieczeństwa Państwa. Z powyższego wynika więc w sposób oczywisty, że treść tak oznaczonego dokumentu stanowi tajemnicę państwową. Już z samej istoty rzeczy, z istoty pojęcia "tajemnica" (państwowa) wynika zakaz ujawniania treści takich dokumentów, wyrażony zresztą *expressis verbis* w art. 5 ust. 1 ustawy o ochronie tajemnicy a także w art. 260 Kodeksu karnego. Zakaz ten dotyczy każdego: zarówno osób posiadających dostęp do tajemnicy państwowej w myśl powyższej ustawy jak i tych, które weszły w posiadanie tajemnicy państwowej przypadkowo czy też w sposób naruszający tę ustawę (por. art. 5 ust. 1 a także art. 7 ust. 3 ustawy o ochronie tajemnicy państwowej), tak obywatela polskiego jak i cudzoziemca (argument z art. 11 ustawy o ochronie tajemnicy państwowej). Naruszenie tego zakazu jest przestępstwem ujętym we wspomnianym artykule kk - nie w art. 264 kk, gdyż ten ostatni przepis dotyczy ujawniania tajemnicy służbowej, co jest innym stanem faktycznym.

W okresie, do którego odnosi się rozpatrywane pytanie, posłom przysługiwał dostęp do wiadomości, stanowiących tajemnicę państwową, a to na podstawie art. 19 ust. 2 ustawy z 31 lipca 1985 r. o obowiązkach i prawach posłów i senatorów. Wszelako - co jednak tu warto nadmienić - bez dostępu do wiadomości oznaczonych klauzulą "tajne specjalnego znaczenia". W tym ostatnim zakresie posłowie mogli uzyskiwać dostęp do wiadomości na warunkach ogólnych, określonych przez ustawę o tajemnicy państwowej. Prawo to potwierdzone jest w art. 8 ust. 10 Regulaminu Sejmu, który jednak odsyła zakres tego dostępu również do "przepisów o ochronie tajemnicy państwowej" a identycznie w zasadzie uregulowana jest sprawa dostępu nawet przez członków Komisji Sejmu do spraw Służb Specjalnych (art. 74b ust. 4 regulaminu). Przypomnijmy jednak, że bez względu na sposób uzyskiwania przez posłów dostępu do wszelkiej tajemnicy państwowej, obowiązuje ich naturalnie zakaz ich ujawniania.

Powyższy zakaz, w aspekcie bezprawności takiego postępowania, rozpatrywać jednak należy w dwu sytuacjach, do czego zmusza art. 7 Małej Konstytucji:

a) Ujawnienie tajemnicy państwowej poza sytuacjami wykonywania przez posła mandatu poselskiego, tzn. gdy jego posiadacz nie działa w sytuacji reprezentanta Narodu (art. 6 MK), ale jako osoba prywatna, gdy więc

zamiarem działającego posła nie jest wywołanie żadnych skutków na forum publicznym, relewantnych dla stosunku reprezentacji. Przykładowo można więc podać sytuacje ujawnienia tajemnicy państwowej w kręgu prywatnych znajomych, w prywatnej korespondencji itd. Oczywiście tym bardziej nie będzie działalnością danej osoby jako posła RP ujawnianie tajemnic państwowych osobom, które z tego tytułu mogą uzyskiwać korzyści materialne czy, w skrajnych sytuacjach, obcym wywiadom. W sytuacjach tych posła należy traktować jak każdą inną osobę (obywatela RP czy cudzoziemca) jego zachowanie jest w całym tego słowa znaczeniu przestępstwem, za popełnienie którego odpowiada on jak wszyscy. Obejmuje go jedynie tzw. immunitet formalny z art. 7 ust. 2 MK.

b) Ujawnienie tajemnicy państwowej, popełnione w trakcie wykonywania mandatu poselskiego.

W sytuacji tej ujawnienie tajemnicy państwowej następuje w trakcie wielorakich zachowań posła w charakterze przedstawiciela Narodu a nie osoby prywatnej, działającego - w swoim przekonaniu - zgodnie z wolą wyborców i kierującego się dobrem Narodu (art. 1 ustawy o obowiązkach i prawach posłów i senatorów) a także z zamiarem wywołania skutków swego postępowania na forum publicznym, innymi słowy przyczynienia się do owego dobra Narodu. Te zachowania są bardzo różnorodne i obejmują, zgodnie tak z opinią nauki prawa (por. np. J. Grajewski, *Glosa do Uchwały SN I KZP 36/93*, K. Grajewski, *Glosa do uchwały SN I KZP 40/93*, obie w: "Przegląd Sejmowy" Nr 2/1944 i powołana tam literatura) jak i z orzecznictwem (zwłaszcza uchwała SN I KZP 40/94, Orzecznictwo SN, Izba Karna Nr 3-4/1944, poz. 18) zachowania posła zarówno w Sejmie czy jego organach, jak i poza tym forum czyli, jak określa to SN, w "działalności zewnętrznej". Zachowanie się w Sejmie to oczywiście udział w debatach i głosowaniach, proponowanie kandydatur do wybieranych przez Sejm organów państwowych, wnoszenie interpelacji i zapytań, inicjowanie ustaw, wnoszenie wniosków do TK i TS itd. "Działalność zewnętrzna" z kolei obejmuje np. wszelkie przejawy "zdawania wyborcom sprawy ze swej działalności i z działalności Sejmu" (art. 101 utrzymanych w mocy przepisów Konstytucji z 1952 r.) a także wszelkie inne obowiązki, ujęte w rozdziale 2 (art. 7-10) powoływanej ustawy z 31 sierpnia 1985 r., zatytułowanym "Obowiązki ... wobec wyborców", dalej: udział w posiedzeniach organów samorządu terytorialnego (art. 20 tej ustawy), interwencje w organach administracyjnych (art. 21 tej ustawy) i in. Niejako jednocześnie, jednym czynem posła, następowałoby wówczas wykonanie któregośkolwiek z tych uprawnień i ujawnienie tajemnicy państwowej (popełnienie czynu zabronionego przez prawo). Można tu tylko zauważyć, że działalności "zewnętrznej" posłów czasem trudno będzie precyzyjnie oddzielić od działalności prywatnej osoby, piastującej skądinąd mandat poselski.

Jak więc należałoby ocenić ujawnienie przez posła tajemnicy państwowej w trakcie np. wystąpienia w debacie plenarnej, w uzasadnieniu interpelacji czy w uzasadnieniu wniosku do Trybunału Stanu itd. - ale także na spotkaniu z wyborcami, w trakcie dyżuru poselskiego, bądź wreszcie na konferencji prasowej czyli na forum publicznym, przy powoływaniu się przez posła - wyraźnym lub dorozumianym - na "dobro Narodu". Przy ujawnianiu tajemnicy państwowej czasem w grę wchodzić może jeszcze jedna okoliczność, mianowicie wiadomości objęte tą tajemnicą mogą stanowić, przynajmniej w przekonaniu posła, okoliczności oznaczające bezprawność czyjegoś postępowania a zwłaszcza sprzeczność z prawem działania organów państwowych. Ujawnianie takich bezprawności zaliczyć zapewne trzeba do jednego z obowiązków poselskich.

Sprawą immunitetu materialnego posłów i jego granic zajął się przed dwoma laty Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 16 lutego 1994 r. (Orzeczenie I KZP 40/94). W zasadzie, jego zdaniem, naruszenia prawa, dokonane przez posłów w trakcie wykonywania przez nich mandatu tracą "znaczenie deliktu" a wykonywanie funkcji parlamentarnych stanowi "ustawowy, wkomponowany w system prawa karnego kontratyp ...". Jak każdy inny kontratyp, zarówno wymieniony, jak i nie wymieniony w Kodeksie karnym, stanowi on okoliczność wyłączającą odpowiedzialność karną (por. tytuł rozdziału II kk) a działanie w sytuacji występowania kontratypu sprawia, że dana osoba "nie popełnia przestępstwa" (por. początkowe zwroty art. 22, 23, 24 i 25 kk). W tym wypadku byłby to kontratyp, wprowadzony przepisem konstytucyjnym, ujęty słownie nieco inaczej niż w kk. Sąd Najwyższy zwraca jednak w powołanym orzeczeniu uwagę, że "wszelkie immunitety są odstępstwem od ogólnych ... zasad odnoszących się do odpowiedzialności za naruszenie przepisów prawa karnego i nie mogą być interpretowane w sposób rozszerzający. Z tych względów trzeba posługiwać się w danym wypadku wykładnią ścisłą ...", aczkolwiek SN podkreśla również szczególną funkcję immunitetu parlamentarnego, jaką jest "zapewnienie każdemu posłowi swobody w wykonywaniu jego funkcji poselskich". W komentowanym orzeczeniu SN podkreśla w końcu decydujące znaczenie dla stwierdzenia, czy nastąpiło popełnienie przestępstwa - metody postępowania posła. Działania posłów, podczas których uważają oni, że znajdują się w sytuacji omawianego wyżej kontratypu, czyli w sytuacji wyłączającej popełnienie przestępstwa, winny być podejmowane "przy użyciu godziwych metod postępowania, nie naruszających zasad dobrej wiary ze strony społeczeństwa do tego, kto posiada (mandat przedstawicielski) ... (mandat ten) nie może być wykonywany za pomocą rozmaitych nieuczciwych machinacji, takich jak np. posługiwanie się fałszywymi dokumentami lub fałszowanie wykorzystywanych dokumentów, nie może wyrażać się w podburzaniu do dokonywania aktów przemocy ... albo w publicznym nawoływaniu do nieposłuszeństwa obowiązującej ustawie itp." SN stwierdza więc wyraźnie, że - przykładowo! - popełnienie przez

posła czynów, zakazanych przez art. 265 kk (fałszowanie i używanie sfałszowanych dokumentów), 280 kk (nawoływanie do przestępstwa) czy 282 kk (nawoływanie do nieposłuszeństwa prawu) nie powoduje znajdowania się w sytuacji kontratypu materialnego immunitetu parlamentarnego i jest przestępstwem aczkolwiek, naturalnie, "wszystkie te kwestie, dotyczące popełnionego przez posła czynu, mogą już jednak zostać odpowiednio ocenione z punktu widzenia wyłączenia jego odpowiedzialności karnej, w świetle okoliczności faktycznych konkretnej sprawy". Ocenione oczywiście najpierw przez Izbę parlamentarną co do uchylenia immunitetu formalnego, a następnie przez organy wymiaru sprawiedliwości.

W świetle wywodów SN na postawione w niniejszej ekspertyzie pytanie nie można więc odpowiedzieć *in abstracto*. Uchylenie tajemnicy państwowej poczynione poza sytuacjami wykonywania mandatu przedstawicielskiego jest przestępstwem i tak winno zostać potraktowane przez organy ścigania, które mają wówczas obowiązek wystąpić do Sejmu o tzw. wydanie posła (uchylenie immunitetu formalnego). Uchylenie tajemnicy państwowej, podjęte w trakcie wykonywania mandatu przedstawicielskiego, we wszystkich jego tak "wewnętrznych" jak i "zewnętrznych" przejawach, nie jest naruszeniem obowiązujących ustaw a poseł nie popełnia przestępstwa, o ile kieruje się "godziwymi metodami postępowania", tj. przy przekonaniu iż działa dla dobra Narodu, zgodnie ze wskazanym wyżej art. 1 ustawy o obowiązkach i prawach posłów i senatorów. W szczególności można sądzić, że jest takim działaniem dla dobra Narodu ujawnianie czyjejkolwiek bezprawności, nawet jeśli objęte jest to tajemnicą państwową.

Przekonanie o działaniu dla dobra Narodu nie może być jednak wyłącznie subiektywne ale winno również być w pewnym stopniu obiektywnie uzasadnione. Trudno podać tu bardziej precyzyjne określenia, albowiem mamy do czynienia z typowymi sformułowaniami ocennymi. Ocena czy nastąpiło naruszenie ustawy (popełnienie przestępstwa) podjęta być więc może dopiero wobec konkretnych sytuacji. Natomiast wykonywanie mandatu poselskiego metodami niegodziwymi jest naruszeniem ustawy, jest popełnieniem przestępstwa a organy ścigania winny postępować tu identycznie. Tak też postąpiły w sprawie, której dotyczyło omawiane orzeczenie SN. Oczywiście stanowisko prokuratury podlega ostatecznie ocenie niezawisłych sądów.

Powyższe stanowisko SN spotkało się z jednoznacznie pozytywną oceną, wyrażoną w powołanej wyżej glosie K. Grajewskiego. W niniejszej odpowiedzi zajmuję również podobne stanowisko. Uważam, że wnosi ono wiele istotnych sprecyzowań do bardzo ogólnej instytucji konstytucyjnej. W szczególności ustala pewne podstawy prawne zapobiegające nadużywaniu immunitetu materialnego. Dodatkowo pragnę zwrócić uwagę, że składając ślubowanie poselskie, posłowie zobowiązują się m.in. do "przestrzegania porządku prawnego RP" (art. 3 ustawy o obowiązkach i prawach posłów i senatorów). Moim zdaniem, chodzi tu o obiektywny porządek prawny; jego naruszanie przez posła winno następować jedynie w szczególnie uzasadnionych sytuacjach. Prawo powoływania się na immunitet materialny nie może być, podobnie jak wszelkich innych uprawnień, nadużywane i wykorzystywane niezgodnie z przeznaczeniem, którym jest, jak stwierdził SN "zapewnienie każdemu posłowi swobody wykonywania jego funkcji poselskich" a nie "zwolnienie posła od obowiązku respektowania ustawy karnej". Z nadużyciem prawa do immunitetu materialnego mamy do czynienia wówczas, gdy występuje jakby odwrotna sytuacja: przy właściwym wykorzystywaniu poseł dąży do zrealizowania funkcji reprezentanta Narodu i niejako "przy okazji" narusza ogólnie obowiązujące zakazy; przy wykorzystywaniu niewłaściwym poseł chce przede wszystkim naruszyć te zakazy, wykorzystuje w tym celu uprawnienia przedstawicielskie i chroni się za tarczą immunitetu materialnego. Takie zachowania się posłów nie powinny podlegać ochronie z art. 7 MK. Nie tylko więc "prywatne" ujawnienie tajemnicy państwowej przez posła byłoby przestępstwem, ale także publiczne, o ile działałby wyłącznie z zamiarem takiego ujawnienia a narzędziem, jakim by się do tego celu posłużył, byłoby wykorzystanie uprawnień poselskich.

Beata Szepietowska
13.09.96

Opinia w sprawie łączalności funkcji ministra z członkostwem we właściwej (ze względu na przedmiotowy zakres działania) komisji sejmowej

I. Przedstawiony wyżej problem rozstrzyga *expressis verbis* art. 8 ust. 2a Regulaminu Sejmu, stanowiąc:

"Poseł pełniący funkcję ministra, sekretarza stanu lub podsekretarza stanu nie może być członkiem komisji, do przedmiotowego zakresu działania której należy kontrola działalności naczelnego organu administracji państwowej, w którym poseł pełni funkcję".

II. Opiniowany stan faktyczny cechuje powołanie podkomisji, której zadanie sprowadza się do rozpatrzenia (oceny) raportu rządu w części dotyczącej działań ministra będącego równocześnie posłem i członkiem tejże podkomisji.

Z art. 8 ust. 2a Regulaminu Sejmu należy wyprowadzić wniosek, iż skoro wyłączony jest udział posła-ministra w pracach komisji, której przedmiotowy zakres działania obejmuje kontrolę działalności resortu kierowanego przez posła-ministra, to tym bardziej ograniczenie takie znajduje uzasadnienie przy określaniu składu osobowego (członkostwa) w podkomisji.

Zasada podziału władzy determinuje podmiotowe rozdzielenie funkcji rządzenia od funkcji jego prawnej i politycznej oceny, przynajmniej na etapie prac wewnętrznych organów pomocniczych Sejmu, jakimi są komisje i podkomisje.

Dlatego też, zgodnie z paremią, iż nie można być sędzią w swojej sprawie, Regulamin Sejmu *explicite* wyłącza członkostwo posła-ministra w pracach komisji, która ocenia (w formie uchwały) wykonanie przez niego zadań z zakresu administracji państwowej.

Jeżeli zadaniem komisji jest realizowanie funkcji kontrolnej przez władzę ustawodawczą nad władzą wykonawczą, to poseł-minister uczestniczy w jej posiedzeniach, a na żądanie prezydium komisji jest zobowiązany przedstawiać sprawozdania i udzielać informacji w sprawach dotyczących jego zakresu działania (art. 79 ust. 1 Regulaminu Sejmu).

Każde odstępstwo od zasady niepołączalności funkcji ministra i posła-członka właściwej komisji prowadziłoby do zatarcia granic praw i obowiązków, jakie akty prawne wyznaczają przedstawicielowi władzy ustawodawczej i wykonawczej, jeśli sytuacja faktyczna dotyczy kontroli i jej skutków.

Wojciech Odrowąż-Sypniewski
12.02.97

Opinia prawna na temat dopuszczalności łączenia stanowiska przewodniczącego Komisji ds. Układu Europejskiego oraz stanowiska członka Komitetu Integracji Europejskiej

Postawione zostało pytanie: czy w świetle obowiązujących przepisów dopuszczalne jest łączenie stanowisk przewodniczącego Komisji ds. Układu Europejskiego oraz stanowiska członka Komitetu Integracji Europejskiej?

1. Zgodnie z art. 8 ust. 2a Regulaminu Sejmu "Poseł pełniący funkcję ministra, sekretarza stanu lub podsekretarza stanu nie może być członkiem komisji, do przedmiotowego zakresu działania której należy kontrola działalności naczelnego organu administracji państwowej, w którym poseł pełni funkcję". Idea *incompatibilitas* wyrażona przez ustawodawcę w tym przepisie jest całkowicie jednoznaczna: poseł nie może pełnić funkcji w organie kontrolowanym, a zarazem być członkiem organu kontrolującego. Jednocześnie jednak ustawodawca enumeratywnie oznacza zakres stanowisk w naczelnym organie administracji państwowej, które zasadzie *incompatibilitas* podlegają (minister, sekretarz stanu, podsekretarz stanu).

2. Komitet Integracji Europejskiej powołany został ustawą z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Komitecie Integracji Europejskiej (Dz. U. Nr 106, poz. 494). Zgodnie z jej art. 1 Komitet "jest (...) naczelnym organem administracji rządowej do spraw programowania i koordynowania polityki w sprawach związanych z integracją Polski z Unią Europejską oraz programowania i koordynowania działań dostosowawczych Polski do standardów europejskich, jak również koordynowania działań administracji państwowej w zakresie otrzymywanej pomocy zagranicznej".

W skład Komitetu Integracji wchodzi: Przewodniczący Komitetu (członek Rady Ministrów), sekretarz komitetu i członkowie (art. 4 ust. 1 ustawy).

3. Przedmiotowy zakres działania Komisji ds. Układu Europejskiego zgodnie z pkt. 2 Załącznika do Regulaminu Sejmu obejmuje w szczególności "sprawy nadzoru nad realizacją postanowień Układu Europejskiego i programu dostosowawczego (...)". W kontekście zakresu działalności Komitetu Integracji Europejskiej oraz cytowanej wyżej regulacji regulaminowej powstaje zatem pytanie: czy członek (przewodniczący) Komisji może być zarazem członkiem Komitetu?

Odpowiedź na to pytanie musi uwzględniać dystynkcję dotyczącą członków Komitetu, którą wprowadza analizowana ustawa.

Zgodnie z brzmieniem art. 4 ust. 4 pkt 1 ustawy członkami Komitetu są Ministrowie: Spraw Zagranicznych, Spraw Wewnętrznych i Administracji, Gospodarki, Finansów, Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, Pracy i Polityki Społecznej, Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej oraz Sprawiedliwości.

Ponadto Prezes Rady Ministrów może powołać w skład Komitetu jako członków "nie więcej niż trzy osoby (...), których doświadczenie lub sprawowane funkcje mogą mieć istotne znaczenie dla realizacji zadań komitetu" (pkt 2).

Wydaje się zatem, iż w świetle zakresu zawartej w art. 8 ust. 2a Regulaminu zasady *incompatibilitas*, członkami Komisji ds. Układu Europejskiego nie mogłyby być tylko te osoby, które pełnią funkcje ministra, sekretarza stanu lub podsekretarza stanu. Zasada *incompatibilitas* wiąże zatem w analizowanym przypadku, tylko tych

posłów, którzy pełniąc funkcję ministra, z tytułu zajmowanego stanowiska znaleźliby się w pierwszej grupie członków Komitetu (enumeratywnie wymienione stanowiska ministerialne). Zasada ta ewentualnie mogłaby dotyczyć tego posła, który pełniąc funkcję sekretarza stanu lub podsekretarza stanu w wymienionym wyżej ministerstwie, zgodnie z art. 4 ust. 5 ustawy, został przez właściwego ministra wyznaczony na jego stałego zastępcę do zastępowania go w Komitecie ("Członek Komitetu, o którym mowa w art. 4 ust. 4 pkt 2, może, za zgodą Prezesa Rady Ministrów wyznaczyć swego stałego zastępcę - sekretarza stanu bądź podsekretarza stanu w kierowanym przez siebie ministerstwie, do zastępowania go w Komitecie").

Konkluzją powyższych rozważań jest pogląd, iż posła, członka Komisji ds. Układu Europejskiego, który został powołany w skład Komitetu Integracji Europejskiej przez Prezesa Rady Ministrów w trybie art. 4 ust. 4 pkt 2, nie wiąże zasada *incompatibilitas* wyrażona w art. 8 ust. 2a Regulaminu Sejmu. Jakkolwiek bowiem mamy w tym przypadku do czynienia z sytuacją, iż Poseł pełni funkcję w organie kontrolowanym, a zarazem jest członkiem (przewodniczącym) organu kontrolującego, to jednak nie mieści się on w jednoznacznie określonym zakresie podmiotowym normy zawartej w art. 8 ust. 2a Regulaminu, bowiem nie pełni funkcji ministra, sekretarza stanu bądź podsekretarza stanu.

Stwierdzić trzeba, iż w kontekście poprawności formalnej, ocena analizowanego przypadku możliwa jest jedynie na gruncie dobrych obyczajów politycznych.

Paweł Sarnecki
12.02.97

Dopuszczalność łączenia stanowiska Przewodniczącego Komisji do spraw Układu Europejskiego Sejmu i członkostwa w Komitecie Integracji Europejskiej

Charakter prawny przedmiotowej Komisji a także zakres jej działania określa Regulamin Sejmu wraz z załącznikiem; w tym wypadku idzie o jego pkt 2. W przepisach załącznika charakter tej komisji ujęty jest dość swoiście; powołany pkt 2 nie ogranicza się do podania jedynie jej przedmiotowego zakresu działania, co jest regułą przy innych punktach. Konstrukcja jest generalnie następująca: o uprawnieniach komisji stanowią przepisy regulaminu, głównie art. 77 (oczywiście w nawiązaniu do przepisów obowiązujących powszechnie - przepisów konstytucyjnych, ustaw). Natomiast załącznik służy do rozgraniczenia przedmiotowego zakresu działania dwudziestu paru komisji, gdyż same ich nazwy tej roli spełniać nie mogą. Tymczasem pkt 2 załącznika czyni wrażenie określania przede wszystkim uprawnień K. ds. UE, a nie jej przedmiotowego zakresu działania: stanowi bowiem o "nadzorze", "konsultowaniu negocjacji" i wreszcie o formułowaniu "zaleceń i dezyderatów pod adresem Rządu". Co do tej ostatniej sprawy: regulamin zna instytucje dezyderatów i opinii komisji, kierowanych do Rządu (art. 84-86), nie zna natomiast odrębnych od nich "zaleceń". Dokonując przeglądu całokształtu przepisów "załącznika" dochodzi się do wniosku, że żadna inna komisja nie ma tak skonstruowanego przepisu. Sposób ujęcia pkt 2 "załącznika" czyni z Komisji ds. Układu Europejskiego organ współzarządzający procesem integracyjnym z Unią Europejską, bo jak inaczej określić organ, który "nadzoruje" i wydaje "zalecenia".

Charakter prawny Komitetu Integracji Europejskiej określony jest natomiast przez ustawę z 8 sierpnia 1996 r. o Komitecie Integracji Europejskiej (Dz. U. Nr 106, poz. 494) jako "naczelnym organem administracji rządowej" (art. 1). Jego Przewodniczący powoływany jest w trybie ustalonym w Małej Konstytucji dla powoływania członków Rządu i rzeczywiście wchodzi w jego skład (art. 4 ust. 2). Skład Komitetu Integracji Europejskiej liczy najwyżej 12 osób z tym, że większość z nich (9) stanowią i tak członkowie Rady Ministrów. Głównym uprawnieniem Komitetu Integracji Europejskiej są rozmaite działania koordynacyjne (art. 2 ust. 1), których adresatami są wszystkie jednostki administracji państwowej (art. 1). Komitet Integracji Europejskiej nie jest jednak uprawniony do podejmowania bardziej stanowczych działań, gdyż co do "aktów prawnych" dotyczących działań "dostosowawczych i integracyjnych", to Komitet Integracji Europejskiej przygotowuje jedynie ich projekty i przedkłada Radzie Ministrów (por. art. 2 ust. 2 ustawy o Komitecie Integracji Europejskiej).

Obowiązujące przepisy konstytucyjne nie znają generalnego zakazu łączenia mandatów poselskich z funkcjami rządowymi (*vide* art. 8 Małej Konstytucji); nawiązanie przez Małą Konstytucję do systemu parlamentarnego zakłada nawet tego rodzaju połączenie jako regułę, czym różni się od np. systemu prezydenckiego i innych, opartych o separację władz. System ten polega jednak również na daleko posuniętej kontroli parlamentarnej nad egzekutywą; instytucje odpowiedzialności solidarnej i indywidualnej zakładają tę kontrolę tak nad całością działań rządowych, jak i nad działalnością kierowników każdego z działów administracji, czyli ministrów. W każdym kraju systemu parlamentarnego, również i w Polsce, doniosłą rolę w mechanizmie kontroli parlamentarnej spełniać muszą komisje parlamentu. W Polsce odnosi się to do komisji sejmowych, gdyż w zasadzie ta tylko Izba wyposażona jest konstytucyjnie w funkcje kontrolne. W procesie realizacji zadań komisji, w tym także

działań kontrolnych, przewodniczącemu komisji przypada rola szczególna i nic dziwnego, że o stanowisku tym mówi Regulamin Sejmu, pomimo proklamowania zasady kolegialności kierownictwa pracami komisji (art. 76).

Kontroli komisji podlega również ta płaszczyzna działań organów rządowych, która dotyczy przedsięwzięć integracyjnych ze Wspólnotami Europejskimi, jest to przecież sprawa o ogromnym ciężarze gatunkowym. Nie ulega więc żadnej wątpliwości, że działalność Komitetu Integracji Europejskiej podlega kontroli Sejmu, w tym jego komisji, wśród których na czoło wysuwa się Komisja ds. Układu Europejskiego (pomijając nawet ów "nadzór" jako pierwsze uprawnienie tej komisji). Powyższe, nader banalne konstatacje stanowią jednak punkt wyjścia do odpowiedzi na postawione pytanie. Moim zdaniem, łączenie funkcji przewodniczącego Komisji ds. Unii Europejskiej oraz członkostwa w Komitecie Integracji Europejskiej jest niedopuszczalne - inaczej dochodzi się do rozwiązania, w którym członek ciała kontrolującego (tu: nawet jego przewodniczący) kontroluje sam siebie jako członka organu kontrolowanego. Pojawiają się tu jednak pewne kontrargumenty art. 8 ust. 2a Regulaminu Sejmu zakazuje łączenia członkostwa komisji ze stanowiskiem ministra, sekretarza stanu i podsekretarza stanu odpowiedniego resortu, nie wymieniając innych funkcjonariuszy administracji państwowej. Moim zdaniem, jednak sama istota zagadnienia sprawia, że nie można tu stosować argumentacji *a contrario* i twierdzić, że wszyscy funkcjonariusze i jednocześnie posłowie, nie wymienieni w art. 8 ust. 2a, mogą być członkami dowolnej komisji. Tak nie jest i także inni funkcjonariusze - posłowie nie mogą być członkami komisji kontrolujących odpowiednie resorty. Nie mogą być, moim zdaniem, takimi członkami wszyscy funkcjonariusze, spełniający w resorcie funkcje kierownicze, których pozycja współdecyduje o kształcie polityki resortowej. Ta zasada jest tak oczywista, że przez długi czas nie była formalizowana w regulaminie; stosowny przepis pojawił się dopiero 31 marca 1995 r. Jest to kwestia z podstawowego zakresu etyki parlamentarnej, w normalnej sytuacji nie instytucjonalizowana.

Powyższe rozważania dotyczą w szczególności członków komitetów, będących naczelnymi organami administracji państwowej. Przecież taki komitet nie jest odpowiednikiem dawnego "kolegium ministerstwa", organu doradczego i opiniotwórczego ministra - lecz jest kolegialnym szefem resortu, stanowi niejako odpowiednik samego ministra. Ich pozycja w hierarchii administracyjnej jest więc wyższa, niż pozycja wiceministrów (sekretarzy i podsekretarzy stanu), stanowią bowiem "kolegialnego ministra" (nie wszyscy mogą wchodzić w skład Rady Ministrów, wchodzi doń tylko przewodniczący komitetu, ale nie podważa to wspomnianego charakteru komitetu jako "kolegialnego ministra"). Wykonując istotne funkcje publiczne w obrębie rządu, muszą podlegać kontroli parlamentarnej, ale oczywiście nie przez samych siebie (współ-)wykonywanej. Ich również obejmuje zakaz z art. 8 ust. 2a Regulaminu Sejmu.

Andrzej Szmyt
12.07.99

Opinia na temat niemożności wzięcia przez posła udziału w posiedzeniu komisji

Bieżąca praktyka ustrojowa przynosi konieczność rozważenia niemożności wzięcia przez posła udziału w posiedzeniu komisji sejmowej, zwłaszcza w kontekście przyczyny jaką stanowi spotkanie posła z wyborcami w okręgu. Dla analizy tego zagadnienia istotne są przepisy konstytucyjne, ustawowe i regulaminowe.

Konstytucji z 1997 r. stanowi w art. 104, iż "posłowie są przedstawicielami Narodu" (ust. 1 zd. 1), jak też, że przed rozpoczęciem sprawowania mandatu składają oni przed Sejmem ślubowanie zawierające m.in. fragment o rzetelnym i sumiennym wykonywaniu obowiązków wobec Narodu (ust. 2). W doktrynie prawnoustrojowej jest co zasady bezsporne, że tego rodzaju przepisy konstytucyjne rozumieć należy jako wyrażające konstrukcję tzw. mandatu wolnego, przeciwstawne konstrukcji tzw. mandatu związanego (imperatywnego), którego cechą charakterystyczną postrzega się m. in. w uzależnieniu posła od wyborców w okręgu. Choć konstrukcja mandatu wolnego, gdzie poseł reprezentuje cały Naród, nie zaś tylko wyborców swego okręgu, nie przekreśla oczywiście tzw. działalności terenowej posłów. Poseł jednak jako reprezentant Narodu musi uwzględniać, iż to "przez swoich przedstawicieli" - lub bezpośrednio - "Naród sprawuje władzę" (art. 4 ust. 2). Jedynie poprzez posłów Sejm może realizować swoje zadania ustrojowe, jakimi są sprawowanie władzy ustawodawczej i kontroli nad rządem (art. 95 Konstytucji). Brać tu trzeba pod uwagę, że dla czynienia użytku z tych kompetencji przez Sejm Konstytucja m.in. określa *expressis verbis* wymóg quorum (por. np. art. 120 - Sejm uchwała ustawy zwykłą większością głosów "w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów") co bezpośrednio wiąże się z zagadnieniami frekwencji. Ponieważ Konstytucja nie określa bezpośrednio w swym tekście wszystkich zagadnień, te z nich, które dotyczą organizacji wewnętrznej i porządku prac Sejmu oraz trybu powoływania i działalności jego organów, w tym i komisji sejmowych, Sejm określić ma w uchwalonym przez siebie regulaminie (art. 120). Również należy podkreślić, że Konstytucja odsyła do ustawy (art. 106) określenie warunków niezbędnych do skutecznego wypełniania obowiązków poselskich oraz ochrony praw wynikających ze sprawowania mandatu. Podsumowując

wywody oparte na przepisach konstytucyjnych należałoby stwierdzić, iż - poza faktami odesłań do regulaminu i ustawy, o których mowa w art. 112 i art. 106 - Konstytucja poprzez określenie koncepcji mandatu poselskiego i podstawowych zębów proceduralnych funkcjonowania Sejmu ustanawia - jak się wydaje - priorytet dla aktywności posła w Sejmie (jego organach), aktywność w "terenach" stawiając na drugim planie. Konstatacja ta może służyć jako wytyczna interpretacyjna w sytuacjach niejasnych.

Gdy mowa o przepisach ustawowych, to należy zauważyć, że ustawa o wykonywaniu mandatu posła i senatora z 1996 r. stanowi w art. 3, iż "podstawowym prawem i obowiązkiem posła i senatora jest czynne uczestnictwo w pracach Sejmu lub Senatu oraz Zgromadzenia Narodowego, a także ich organów". Poza treściami, które mogą uchodzić za wyraźnie równoległe z wyrażonymi w przepisach konstytucyjnych, na uwagę zasługuje wyraźne podkreślenie, iż określona tu aktywność ma charakter "podstawowy". Dodajmy, iż art. 3 ustawy ma w jej systematyce rangę "przepisu ogólnego", tj. zawartego już w rozdz. 1 ustawy. Swoistym rozwinięciem normatywnym jest art. 13 ustawy, głoszący iż "posła i senatora obowiązuje obecność oraz czynny udział w posiedzeniach Sejmu lub Senatu oraz Zgromadzenia Narodowego, a także ich organów, do których zostali wybrani" (ust. 1). Realia praktyki udowadniają jednak, iż nie zawsze możliwa jest obecność i czynny udział posła w posiedzeniu. Stąd przepis art. 13 ust. 2 wspomnianej ustawy, głoszący, iż "zasady usprawiedliwiania nieobecności posłów i senatorów nie uczestniczących w posiedzeniach Sejmu lub Senatu oraz Zgromadzenia Narodowego, a także ich organów, określają regulaminy Sejmu lub Senatu". Ustawa przyjmuje więc "do wiadomości" dopuszczalność nieobecności, nakazuje jednak ich usprawiedliwianie według zasad określonych w regulaminie. Przytoczone przepisy ustawowe pochodzą wprawdzie z okresu sprzed obowiązującej Konstytucji, jednakże ich treść trudno byłoby uznać za godzącą w przepisy konstytucyjne. Dla dokładności należałoby też zwrócić uwagę, iż wspomniana ustawa wśród "innych" praw i obowiązków posłów i senatorów (rozdz. 4) *explicite* dostrzega możliwość realizowania przez posła jego "działalności terenowej" w wybranym okręgu lub okręgach wyborczych (art. 23 ust. 2), a także w przepisach ogólnych poręcza (art. 4), iż posłom i senatorom "zapewnia się warunki niezbędne do skutecznej realizacji ich obowiązków", co jednak nie może przekreślić faktu, iż jako "podstawowa" określona została aktywność wskazana w art. 3 ustawy. Podsumowując ustawowe elementy regulacji należy podkreślić, iż ustawa powtarza zasady nadrzędne co do wymogu obecności i czynnego udziału w pracach Sejmu i jego organów, akcentuje podstawowy charakter tego wymogu, dostrzega działalność terenową posła i nakazuje usprawiedliwienie nieobecności na zasadach określonych Regulaminem Sejmu.

Gdy chodzi o przepisy Regulaminu Sejmu, to istotne znaczenie ma tu art. 8, zwłaszcza zaś jego ust. 5a pkt 5. W rozdziale o posłach (dział I, rozdz. 2) przepis art. 8 stwierdza, że "posła obowiązuje obecność i czynny udział w posiedzeniach Sejmu oraz organów Sejmu, do których został wybrany" (ust. 2 zd. 1). Przepis ten można traktować jako kolejne potwierdzenie zasady. W art. 8 ust. 2 regulaminu stwierdza się zaś, że "poseł może być członkiem nie więcej niż dwóch komisji stałych", co u podstaw z pewnością miało m.in. dążenie, by działaniom komisji zagwarantować warunki umożliwiające im wypełnienie swych zadań, bowiem zbieg posiedzeń wielu komisji, których poseł byłby członkiem, skutecznie uniemożliwiałby - wobec braku quorum odbywanie posiedzeń. Ta zasada, wydawałoby się, że tylko organizacyjna, ma więc w tle kwestie frekwencji. Przepis art. 8 ust. 3 określa "udział posła w głosowaniach" jako jeden z jego podstawowych obowiązków i jeśli nawet przedmiotowe zawężenie obowiązku powiązane jest ze wskazaniem *explicite*, iż nie jest to jedyny podstawowy obowiązek, to zrealizować można go tylko będąc obecnym podczas posiedzeń Sejmu i w komisjach sejmowych. Dla wagi obecności na posiedzeniach komisji można podkreślić, iż przepis głoszący, że obecność posła na posiedzeniu Sejmu potwierdzona jest na liście obecności wykładanej każdego dnia posiedzenia (ust. 4), uzupełniony został (ust. 4a) przepisem *explicite* stwierdzającym, że poseł podpisem swoim na liście obecności potwierdza także swoją obecność na posiedzeniu komisji lub podkomisji. W razie zaś niemożności wzięcia udziału w posiedzeniu Sejmu lub komisji, poseł w miarę możliwości zawiadamia przed terminem posiedzenia odpowiednio Marszałka Sejmu lub przewodniczącego komisji, a następnie jest obowiązany w terminie 7 dni usprawiedliwić w formie pisemnej swoją nieobecność (ust. 5).

Kluczowe znaczenie dla analizowanej sprawy mają jednak przyczyny, które uważa się za usprawiedliwiające niemożność wzięcia przez posła udziału w posiedzeniu. Zgodnie z art. 8 ust. 5a regulaminu, za takowe uważa się:

- 1) chorobę albo konieczność opieki nad chorym,
- 2) wyjazdy zagraniczne lub krajowe z polecenia Sejmu, Marszałka Sejmu lub komisji, akceptowane przez Prezydium Sejmu,
- 3) zbieg posiedzeń komisji lub podkomisji, do których poseł należy, jeżeli brał udział w jednym z tych posiedzeń, a w razie zbiegu posiedzenia Sejmu oraz komisji lub podkomisji, z zastrzeżeniem art. 78 ust. 3 regulaminu - wykonywanie funkcji posła sprawozdawcy lub zabieranie głosu na posiedzeniu Sejmu,
- 4) urlop udzielony posłowi przez Marszałka Sejmu, z zastrzeżeniem ust. 9 tegoż artykułu regulaminu,
- 5) inne ważne, niemożliwe do przewidzenia lub nieuchronne przeszkody.

Jak wynika z powyższego wyliczenia, katalog przypadków usprawiedliwionej nieobecności jest wąski, w punktach 1-4 wyraźnie sprecyzowany, co oznacza, iż założeniem dla regulacji było ograniczenie tych przypadków do niezbędnego minimum. Zwraca też uwagę, że wśród wymienionych przyczyn usprawiedliwionej absencji nie znajdujemy *explicite* wykonywania przez posła jego działalności terenowej, w tym spotkań z wyborami. Wydaje się przy tym, że w typowej sytuacji spotkanie z wyborcami w okręgu nie jest "wyjazdem krajowym", o którym mowa w art. 8 ust. 5a pkt 2 regulaminu, a w każdym bądź razie próba takiej kwalifikacji musiałaby spełniać wymogi w tym przepisie określone.

Dla potrzeb analizy można rozważyć, czy spotkanie posła z wyborcami mogłoby uzasadniać jego nieobecność na posiedzeniu komisji w świetle przesłanek nie tak kategorycznie sformułowanych, jak w art. 8 ust. 5a pkt 1-4; w rachubę może wchodzić tu jedynie pkt 5 tegoż ustępu. Przypomnijmy, że przepis ten wskazuje na - jako usprawiedliwiające nieobecność - "ważne, niemożliwe do przewidzenia lub nieuchronne przeszkody". Istotną cechą tych przesłanek jest ich ocenność, co sprawia, iż łatwiej jest zająć - przez uprawniony organ - stanowisko *ad hoc*, niż generalizując. Nie ulega wątpliwości, że spotkania posłów z wyborcami składają się również na pełnienie funkcji reprezentanta (sprawowanie mandatu), jednak ta cecha nie stanowi sama przez się i automatycznie usprawiedliwienia dla nieobecności na posiedzeniu Sejmu lub komisji. Nie wydaje się też, by przy tak "restrykcyjnym" podejściu, jak w przepisach konstytucyjnych, ustawowych i regulaminowych (art. 8 ust. 5a pkt 1-4), możliwe było automatyczne przyjęcie, że każde spotkanie z wyborcami można uznać za "ważną" przeszkodę. Co więcej, art. 8 ust. 5a pkt 5 nawet ważną przeszkodę jako usprawiedliwioną traktuje tylko pod warunkiem, że była ona jednocześnie - obok jej wagi - także niemożliwa do przewidzenia lub nieuchronna. Wydaje się, że co do zasady trudno cechy takie przypisać spotkaniom z wyborcami. Wszystkie przesłanki prawne budzą uzasadnioną wątpliwość co do dopuszczalności usprawiedliwienia nieobecności na posiedzeniu komisji taką przyczyną, jaką są - w typowym rozumieniu - spotkania z wyborami. Nie można jednak wykluczyć sytuacji nietypowych, kiedy np. z powodu takich zdarzeń losowych, jak klęski żywiołowe, z powodu nieoczekiwanych wydarzeń społecznych, jak niepokoje uliczne, nagłe strajki, możliwe byłoby *ad hoc* uznanie ich za usprawiedliwiające nieobecność posła na posiedzeniu. Ta wyjątkowość sprawiałaby, iż decyzja o usprawiedliwieniu nieobecności winna być podejmowana właśnie *ad hoc*. W sytuacjach typowych priorytet muszą mieć posiedzenia Izby lub komisji.

Marek Zubik
16.11.99

Opinia na temat sposobu ustalenia osób głosujących w świetle Konstytucji i Regulaminu Sejmu

Problem, który stał się podstawą niniejszej opinii, odnosi się do oceny praktyki nie brania udziału w głosowaniu posłów obecnych na sali posiedzeń Sejmu, bądź uczestniczących w posiedzeniu komisji.

Konstytucja wspomina o głosowaniach w Sejmie jedynie w aspekcie wskazania większości oraz odpowiedniego quorum (przede wszystkim art. 120 oraz np. art. 90 ust. 2, art. 98 ust. 3, czy art. 235 ust. 4) potrzebnych do podjęcia przez Izbę konkretnego rozstrzygnięcia. Problematykę tę normuje również ustawa o wykonywaniu mandatu posła i senatora, stanowiąc iż podstawowym prawem i obowiązkiem posła jest czynne uczestnictwo w pracach Sejmu, Zgromadzenia Narodowego oraz ich organów (art. 3 uwmpis). W innym miejscu ustawa ta stwierdza, iż obecność i czynny udział posła w posiedzeniach Sejmu, Zgromadzenia Narodowego oraz ich organów stanowi obowiązek deputowanego (art. 13 ust. 1 uwmpis). Ponadto ustawa o wykonywaniu mandatu posła i senatora przewiduje, że Regulamin Sejmu określi zasady obniżania uposażeń posłów nie uczestniczących bez usprawiedliwienia w pracach parlamentu (art. 25 ust. 5 uwmpis). Regulamin Sejmu, posługując się terminologią ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, mówi iż obecność i czynny udział posła w posiedzeniach Sejmu oraz komisji sejmowych jest jednym z podstawowych obowiązków parlamentarzysty (art. 8 ust. 3 Regulaminu Sejmu). Regulamin określa także sposób obniżania uposażenia i diety parlamentarnej m.in. w przypadku nie wzięcia przez posła udziału w głosowaniach na posiedzeniu Sejmu (art. 24 ust. 1 pkt 1 Regulaminu Sejmu). Regulamin Sejmu nie zawiera natomiast analogicznego przepisu odnośnie do obniżenia uposażenia i diety parlamentarnej za nie głosowanie w czasie posiedzeń komisji sejmowych. Taką możliwość przewiduje jedynie za nieusprawiedliwioną nieobecność na posiedzeniu komisji (art. 24 ust. 1 pkt 2 Regulaminu Sejmu). W tym zakresie postulować należy, aby Izba rozważyła zasadność zrównania okoliczności stanowiących podstawę obniżania uposażeń i diety parlamentarnej w tym zakresie także za nie wzięcie udziału w głosowaniach w czasie prac komisji sejmowych.

Mimo pewnej niejasności stylistyki art. 3 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora nie powinno budzić wątpliwości, iż obecność i czynny udział posłów w posiedzeniach Sejmu oraz jego komisji stanowi obowiązek parlamentarzysty. W praktyce sejmowej po 1989 r. (ale i nie tylko, wspomnieć można choćby opuszczenie

sali posiedzeń Sejmu w czasie głosowań nad konstytucją kwietniową w Sejmie III kad. w okresie międzywojennym) zdarzało się niejednokrotnie, iż poszczególni posłowie, czy nawet całe kluby, demonstracyjnie nie brali udziału w danych głosowaniach. Stanowiło to gest polityczny mniejszości w Izbie, która nie mogąc liczyć na wygraną w głosowaniu bądź sprzeciwiając się łamaniu - zdaniem tej grupy deputowanych - regulaminu Izby czy zwyczajów parlamentarnych, opuszczała salę posiedzeń albo pozostając na sali obrad nie brała udziału w głosowaniu. Działanie to nabiera szczególnego znaczenia wtedy, kiedy Konstytucja wymaga, w celu przyjęcia danego rozstrzygnięcia Izby, uzyskania większości głosów liczonych według ustawowej liczby posłów (np. art. 90 ust. 2, czy art. 98 ust. 3 Konstytucji). Wspomnieć warto, iż np. w czasie głosowań w Senacie (taka praktyka była także przyjęta podczas prac Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego) oprócz głosów „za”, „przeciw” i „wstrzymujących się” uwzględnia się liczbę parlamentarzystów, którzy mimo swojej obecności na sali posiedzeń Senatu nie wzięli udziału w danym głosowaniu.

Tak jak ewentualnie można zaakceptować powyższą praktykę, jako przejaw dezaprobaty politycznej dla konkretnych działań podejmowanych w Izbie, to z całą pewnością działania polegające na nie braniu udziału w głosowaniu mimo obecności deputowanego, prowadzące do „obstrukcji parlamentarnej” muszą być krytycznie oceniane. Ta krytyczna ocena powinna być rozpatrywana głównie w świetle zasad etyki poselskiej, choć nie tylko. Nie można bowiem zaakceptować działań parlamentarzysty, które polegają na świadomym paraliżowaniu prac Izby z pobudek politycznych. Nie mieści się to bowiem w logice demokratycznego i „zracjonalizowanego” parlamentaryzmu oraz udziału i miejsca opozycji w życiu politycznym parlamentu, a także państwa w ogóle.

Podkreślić pragnę jednak, że mimo mojej krytycznej oceny omawianej praktyki jaką przedstawiłem wyżej, nie ulega wątpliwości, iż formy dyscyplinowania posłów nie biorących udziału w głosowaniach, mimo ich obecności w posiedzeniu Izby bądź komisji sejmowej, muszą zawsze mieć oparcie w prawie. Nie można bowiem zaakceptować tu żadnych form arbitralnego nacisku na posła. Klóciło by się to z koncepcją mandatu wolnego i zasadami obowiązującymi w demokratycznym państwie prawnym. W szczególności nie można domniemywać, iż poseł który jest obecny na posiedzeniu Sejmu lub komisji, a który uchyla się od wzięcia udziału w głosowaniu, głosuje „za” albo „przeciw” podejmowanemu rozstrzygnięciu.

W tym świetle na gruncie obowiązującego obecnie porządku prawnego w Polsce należy skonstatować iż sama liczba parlamentarzystów obecnych na sali posiedzeń Izby bądź jej organów nie może być utożsamiona z liczbą deputowanych biorących udział w głosowaniu. Tym samym liczba posłów obecnych na sali obrad Sejmu (czy jego organów) podczas głosowania nie może stanowić podstawy do obliczenia niezbędnego quorum, czy ustalenia większości potrzebnej do podjęcia przez Izbę (komisję) danego rozstrzygnięcia. Do tego mogą być uwzględnieni wyłącznie ci parlamentarzyści, którzy będąc obecni na sali posiedzeń głosują w danej sprawie „za”, „przeciw”, albo „wstrzymują się od głosu”.

Pragnę zwrócić uwagę jeszcze na jeden aspekt niniejszej sprawy. Kwestia ta dotyczy przede wszystkim posiedzeń komisji sejmowych. Chodzi tu mianowicie o składanie przez posłów podpisów na liście obecności i później ich nie uczestniczenie w dalszej części posiedzenia komisji oraz odbywanych tam głosowań. Taka praktyka powoduje obchodzenie przepisów odnoszących się do obniżania uposażeń i diet parlamentarnych. Sposób stwierdzenia w ten sposób obecności posła w posiedzeniu komisji, mimo jego faktycznego nie uczestniczenia w pracach tego organu Sejmu, stoi w sprzeczności z rzetelnym wykonywaniem obowiązków poselskich (art. 5 Zasad Etyki Poselskiej). Sytuacja powyższa stanowi dodatkowy argument za określeniem przez Regulamin Sejmu skutków (w postaci obniżenia uposażenia i diety parlamentarnej) nie wzięcia przez posła udziału w głosowaniach na posiedzeniu komisji sejmowej, analogicznie jak to jest obecnie uregulowane w przypadku głosowań w trakcie posiedzeń plenarnych Sejmu.

Janusz Mordwiłko

22.11.99

Opinia dotycząca interpretacji przepisów określających prawa i obowiązki posła w głosowaniach na posiedzeniu plenarnym Sejmu i komisji sejmowych

Konstytucja z 1997 r. stanowi w art. 104, iż „posłowie są przedstawicielami Narodu”, nadto przewiduje, iż przed rozpoczęciem sprawowania mandatu składają oni ślubowanie, określające m.in. rzetelne i sumienne wykonywanie obowiązków wobec Narodu. Poseł jako reprezentant Narodu winie uwzględniać, to że „przez swoich przedstawicieli” – oraz w pewnym zakresie bezpośrednio – „Naród sprawuje władzę”. Jedynie poprzez posłów Sejm może realizować swoje zadania ustrojowe, jakimi są sprawowanie władzy ustawodawczej i kontrolnej nad rządem (art. 95 K.). Poseł musi zatem uwzględniać, iż dla czynienia użytku z tych kompetencji przez Sejm, Konstytucja określa wymóg quorum co bezpośrednio wiąże się z zagadnieniami frekwencji i wymogu uzyskania odpowiedniej większości głosów, to zaś implikuje powinność brania udziału w głosowaniu. Sejm może wyko-

nywać swoje konstytucyjne zadania tylko w sytuacji aktywnej postawy posłów w zakresie realizacji mandatu, a więc wówczas gdy zadania Sejmu będą rozumiane jako suma zadań poszczególnych posłów, jako członków kolegielnego ciała ustawodawczego.

Konstytucja stanowi o głosowaniach w Sejmie w aspekcie wskazania większości oraz odpowiedniego quorum (art. 120, 90 ust. 2, 98 ust. 3 czy art. 235 ust. 4), niezbędnych dla podjęcia przez Izbę konkretnego rozstrzygnięcia. Problematykę tę normuje również ustawa o wykonywaniu mandatu posła i senatora stanowiąc, iż podstawowym prawem i obowiązkiem posła jest czynne uczestnictwo w pracach Sejmu, Zgromadzenia narodowego oraz ich organów. W innym miejscu (art. 13 ust. 1 ustawy) ustawa stwierdza, iż obecność i czynny udział posła w posiedzeniach Sejmu, Zgromadzenia Narodowego oraz ich organów stanowi obowiązek przedstawiciela. Ponadto ustawa o wykonywaniu mandatu przewiduje, że Regulamin Sejmu określi zasady obniżania uposażeń posłów nie uczestniczących, bez usprawiedliwienia w pracach parlamentu (art. 25 ust. 5 ustawy). Regulamin Sejmu, posługując się terminologią ustawy o wykonywaniu mandatu stanowi, iż obecność i czynny udział posła w posiedzeniach Sejmu oraz komisji sejmowych jest jednym z podstawowych obowiązków parlamentarzysty (art. 8 ust. 3 Regulaminu Sejmu). Regulamin określa także sposób obniżania uposażenia i diety parlamentarnej m.in. w przypadku nie wzięcia przez posła udziału w głosowaniach na posiedzeniu Sejmu (art. 24 ust. 1 pkt 1 Regulaminu Sejmu). Regulamin Sejmu nie zawiera natomiast analogicznego przepisu odnośnie obniżenia uposażenia i diety parlamentarnej za nie wzięcie udziału w głosowaniu w czasie posiedzeń komisji sejmowych. Taką możliwość przewiduje jedynie za nieusprawiedliwioną nieobecność na posiedzeniu komisji (art. 24 ust. 1 pkt 2 R.S.). Można podnieść, iż w przypadku nowelizacji regulaminu Izba powinna rozważyć zasadność zrównania okoliczności, stanowiących podstawę obniżenia uposażeń i diety parlamentarnej w tym zakresie, także za nie wzięcie udziału w głosowaniach w czasie prac komisji sejmowych.

Podkreślmy zatem – przepis art. 8 ust. 3 Regulaminu Sejmu określa „udział posła w głosowaniach” jako jeden z jego podstawowych obowiązków. Regulamin nie przewiduje sytuacji, w której poseł obecny na sali posiedzeń uchyla się od udziału w akcie głosowania. Wprawdzie w art. 8 ust. 5a regulaminu podaje jakie przyczyny uważa się za „usprawiedliwiające niemożność wzięcia przez posła udziału w posiedzeniu Sejmu lub komisji bądź w głosowaniu”, jednak sformułowanie to uznać należy jedynie za pewną niezręczność legislacyjną (redakcyjną) w odniesieniu do niemożności wzięcia udziału w głosowaniu”, skoro sens przytoczonych regulaminowo przyczyn sprowadza się w swej istocie do nieobecności posła na sali posiedzeń i w trakcie aktu głosowania. Inna rzecz, że nie tylko bierność podczas głosowania, ale i nieobecność nieusprawiedliwiona stanowią naruszenie przepisów określających obowiązki posła.

Interpretując pojęcie „obecności”, użyte w Konstytucji (art. 120 K.), trzeba stwierdzić, iż zakres przedmiotowy pojęcia „obecności”, jako elementu określającego instytucję quorum, nie może być utożsamiony wyłącznie ze znaczeniem, które nadaje mu język polski tzn. „znajdowanie się gdzieś, przebywanie czasowe, bytność”. Jeżeli poprzestałoby się na semantycznym rozumieniu „obecności”, to faktyczny (osobisty) udział co najmniej połowy ustawowej liczby posłów w posiedzeniu Sejmu, uprawniałby do przeprowadzenia głosowania, którego wynik byłby zawsze wiążący, niezależnie od liczby posłów biorących rzeczywisty udział w głosowaniu. Skoro zatem quorum jest w istocie punktem odniesienia do stwierdzenia, czy w głosowaniu została osiągnięta wymagana większość, to ustrojodawca, wprowadzając warunek ważności głosowania w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, nadał pojęciu „obecności” szersze od językowego znaczenie. Należy zatem uznać, iż warunek „w obecności” oznacza połączenie, czy utożsamienie obecności faktycznej na posiedzeniu Sejmu (znajdowaniem się fizycznie na sali obrad) z udziałem w głosowaniu (obecność potwierdzona uczestnictwem w głosowaniu). Normatywny wyraz takiego rozumienia pojęcia „w obecności” dają omówione przez nas przepisy Regulaminu Sejmu (zwłaszcza art. 8 ust. 2, 3 i 4 Regulaminu Sejmu).

Powyższe wywody wynikające z analizy przepisów Konstytucji, ustawy o wykonywaniu mandatu i Regulaminu Sejmu prowadzą do wniosku, iż udział posła w głosowaniach na posiedzeniu Izby i w komisjach jest nie tylko jego prawem, ale i obowiązkiem. Za niewykonywanie obowiązków poselskich poseł może być pociągnięty do odpowiedzialności regulaminowej (art. 23 i w pewnych sytuacjach też art. 24 Regulaminu Sejmu). Dodajmy, iż niedopełnienie obowiązku wzięcia udziału w głosowaniu, przy obecności na sali posiedzeń, nie może być postrzegane w kategoriach dopuszczalnych zwyczajów parlamentarnych. Przesłanką takiego stwierdzenia jest fakt, że nie mogą być przedmiotem swobodnej praktyki parlamentarnej zachowania poselskie wyznaczone w obowiązujących przepisach. Praktyka odmienna od obowiązku wzięcia udziału w głosowaniu stanowi naruszenie przepisów, którymi poseł jest związany.

Art. 9. 1. Posłowie mogą tworzyć w Sejmie kluby poselskie lub koła poselskie oparte na zasadzie politycznej.

2. Klub tworzy co najmniej 15 posłów.

3. Koło tworzy co najmniej 3 posłów.

4. Poseł może należeć tylko do jednego klubu poselskiego lub koła poselskiego.

5. Kluby poselskie lub koła poselskie mogą na zasadzie wzajemnych porozumień ustanawiać wspólną reprezentację w Konwencie Seniorów.

6. Posłowie mogą tworzyć w Sejmie zespoły zorganizowane na innych zasadach niż określone w ust. 1.

7. Władze klubów poselskich, kół poselskich, zespołów oraz porozumień podają do wiadomości Marszałka Sejmu ich składy osobowe oraz regulaminy (statuty) wewnętrzne.

Jacek Lang

26.08.92

Kluby, koła, zespoły poselskie

I. Między art.9 Regulaminu Sejmu a art.14 ustawy o obowiązkach i prawach posłów i senatorów nie ma sprzeczności.

Art.9 Regulaminu określa zasady organizowania klubów, kół i zespołów poselskich. Do określenia takich zasad - upoważnia - go art.6 ustawy o obowiązkach i prawach posłów i senatorów, który stanowi, iż organizację wewnętrzną Sejmu i Senatu, porządek ich prac oraz związane z tym obowiązki i prawa posłów i senatorów określają szczegółowo regulaminy Sejmu i Senatu.

Bez wątplenia sprawa podstawy tworzenia klubów i kół, liczby posłów tworzących klub albo koło, przynależności do jednego klubu albo koła itp. jest sprawą wewnętrzną organizacji Sejmu, związaną z porządkiem pracy Sejmu i prawami posłów.

Co więcej, nawet w przypadku braku art.6 ustawy o obowiązkach i prawach posłów i senatorów należałoby uznać prawo Sejmu do określenia takich zasad. Regulamin, jest bowiem aktem przy pomocy, którego Sejm winien mu, w tym także nie uregulowane w Konstytucji i ustawach. Od Regulaminu jedynie wymaga się, aby nie zawierał on przepisów sprzecznych z Konstytucją i ustawami.

Witold Pawelko

16.09.92

II. Ustawa z dnia 31 lipca 1985 r. o obowiązkach i prawach posłów i senatorów przewiduje, że posłowie mogą tworzyć w Sejmie kluby parlamentarne, koła lub zespoły poselskie (art. 14 ust. 1).

Nadto, posłowie i senatorowie mogą tworzyć wspólne kluby parlamentarne (art. 14 ust. 3). Regulamin Sejmu, zatwierdzony uchwałą Sejmu z dnia 30 lipca 1992 r., ustanawia nieco odmienne, a zarazem bardziej szczegółowe zasady tworzenia klubów, kół i zespołów poselskich, a mianowicie:

1) posłowie mogą tworzyć w Sejmie kluby lub koła oparte na zasadzie politycznej (art. 9 ust. 1). Jednakże liczba posłów-członków klubu nie może być mniejsza niż 15, zaś koła- 3; (art. 9 ust. 2 i 3);

2) poseł może należeć tylko do jednego klubu lub koła (art. 9 ust. 4);

3) posłowie mogą również tworzyć zespoły zorganizowane nie na zasadzie politycznej (art. 9 ust. 6);

4) kluby lub koła poselskie mogą na podstawie wzajemnych porozumień ustanawiać wspólną reprezentację w Konwencie Seniorów (art. 9 ust. 5).

Z porównania treści art. 14 ustawy i art. 9 Regulaminu Sejmu wynika, że istnieje rozbieżność w unormowaniu:

- warunków tworzenia klubów i kół poselskich w Sejmie. Regulamin Sejmu w przeciwieństwie do ustawy o obowiązkach i prawach posłów i senatorów, określa minimalne liczby członków klubu i koła jako warunek utworzenia tych organizacji wewnątrz sejmowych, a jednocześnie nie dopuszcza tworzenia wspólnych klubów parlamentarnych posłów i senatorów;

- kwestii reprezentacji klubów i kół poselskich w Konwencie Seniorów. Regulamin wprowadza instytucję "wzajemnych porozumień" służących ustanowieniu wspólnej reprezentacji w tym organie, będącej konsekwencją wymagań co do liczby posłów-członków klubów i kół;

- przynależności posłów do klubów lub kół. Regulamin Sejmu ustanawia zasadę, że poseł może należeć tylko do jednego klubu lub koła, podczas gdy ustawa żadnych ograniczeń w tym zakresie nie wprowadziła;

- charakteru klubów, kół lub zespołów poselskich działających w Sejmie. Regulamin stanowi, że zespoły poselskie nie mogą mieć charakteru politycznego.

Można tu postawić pytanie, czy istnienie wyżej omawianych rozbieżności między dwoma regulacjami prawnymi, należącymi do dziedziny prawa parlamentarnego, jest dopuszczalne. A jeśli nie - to w jaki sposób należy

te rozbieżności usunąć: przez dostosowanie treści art. 9 Regulaminu Sejmu do treści art. 14 ustawy o obowiązkach i prawach posłów i senatorów, czy odwrotnie. Przed udzieleniem odpowiedzi na obydwa pytania wypada rozważyć następujące kwestie:

1) w jakim stosunku pozostają względem siebie Regulamin Sejmu oraz wyżej wymieniona ustawa, to znaczy jakie zajmują one miejsce w hierarchii aktów normatywnych należących do dziedziny prawa parlamentarnego;

2) czy Regulamin Sejmu jest aktem normatywnym, który z mocy upoważnienia konstytucyjnego powinien regulować całokształt spraw związanych z organizacją wewnętrzną i porządkiem prac Sejmu;

3) czy w Regulaminie Sejmu mogą i powinny być unormowane wszelkie obowiązki i prawa posłów.

Ad 1) Jak wiadomo, Konstytucja zawiera indywidualną dyspozycję uchwalenia Regulaminu Sejmu (art. 23 ust. 4), który to regulamin ma określać porządek prac Sejmu oraz rodzaj i liczbę komisji. Wypada zauważyć, że powołany przepis ustawy zasadniczej nie określa formy, w jakiej ma być uchwalony regulamin (ustawa czy uchwała). W praktyce stosuje się formę normującą porządek wewnętrzny organów władzy nie wymagającą formy ustawowej. Mając to na względzie oraz dyspozycję konstytucyjną, o której była już mowa, jestem skłonny przychylić się do poglądu, że w hierarchii aktów normatywnych Regulamin Sejmu zajmuje miejsce równorzędne z ustawami.

Można by podnieść zarzut, że przeciwko temu pogładowi przemawia treść art. 6 ustawy o obowiązkach i prawach posłów i senatorów, który stanowi, iż organizację wewnętrzną Sejmu i Senatu, "porządek ich prac oraz związane z tym obowiązki i prawa posłów i senatorów określają szczegółowo regulaminy Sejmu i Senatu". Otóż, moim zdaniem, powołany wyżej przepis ustawy - wbrew niektórym wypowiedziom - nie stanowi upoważnienia do uchwalenia obu regulaminów, lecz tylko odsyła do nich. Trzeba przy tym podkreślić, że upoważnienie do uchwalenia Regulaminu Sejmu, zawarte w art. 23 ust. 4 Konstytucji, nie wymaga dodatkowego "wzmocnienia" odpowiednim przepisem ustawy zwykłej.

Ad 2) Użyte w art. 23 ust. 4 ustawy zasadniczej określenie "porządek prac Sejmu" jest sformulowaniem ogólnym, obejmującym wszelkie elementy wewnętrznej struktury organizacyjnej tego organu oraz - nie określone w Konstytucji - zasady i tryb jej funkcjonowania. Dlatego w Sejmie należą do "obszaru zagadnień podlegających regulacjom regulaminowym", a nie poza nim. Kwestie związane z tworzeniem i funkcjonowaniem klubów i kół poselskich powinny zatem znaleźć wyczerpujące unormowanie w Regulaminie Sejmu, a nie innym akcie prawnym.

Ad 3) Ustawa o obowiązkach i prawach posłów i senatorów reguluje "materię" mieszaną. Z jednej strony - stanowi ona o tych obowiązkach i prawach posłów i senatorów, które odpowiednio ciążyą na nich i im przysługują podczas wykonywania mandatu poza siedzibą Sejmu. Przykładem unormowań w tym zakresie mogą być art. 19-22 ustawy. Z drugiej zaś strony - ustawodawca, dążąc zapewne do kompleksowego ujęcia wszelkich praw i obowiązków członków parlamentu, wkroczył na "teren" kwalifikujący się do regulacji regulaminowej. Jako przykład można wskazać właśnie art. 14 ustawy. Wreszcie łatwo zauważyć trzecią grupę unormowań, która charakteryzuje się tym, że identyczne przepisy o treści ogólniejszej mogą i powinny znaleźć się zarówno w Regulaminie Sejmu, jak i w ustawie o obowiązkach i prawach posłów i senatorów. Do tej grupy przepisów wypada zaliczyć m.in. art. 4 ustawy.

Powyższe rozważania prowadzą do wniosku, że za pomocą Regulaminu Sejmu nie można normować tej części obowiązków i praw posłów, która nie pozostaje w związku z "porządkiem wewnętrznym tego organu władzy. Aktem prawnym właściwym do unormowania "zewnętrznego" zakresu obowiązków i praw członków parlamentu jest ustawa. Zakres natomiast wewnętrzny, obejmujący obowiązki i prawa posłów ściśle związane z organizacją i porządkiem prac Sejmu, stanowi domenę regulacji regulaminowej. Jeżeli więc ustawa z dnia 31 lipca 1985 r. zawiera niektóre unormowania należące do "zakresu wewnętrznego", objętego Regulaminem Sejmu z dnia 30 lipca 1992 r., to należałoby wymagać, aby odpowiednie przepisy tej ustawy zostały dostosowane do postanowień Regulaminu. Dotyczy to również art. 14 ustawy.

Reasumując wyrażam pogląd, że sprawy tworzenia i funkcjonowania klubów i kół poselskich w Sejmie kwalifikują się *ex definitione* do unormowania w Regulaminie Sejmu. Są to bowiem sprawy należące do "obszaru" autonomii wewnętrznej tego organu. Obecnie regulacją prawną w części "konkurencyjną" względem Regulaminu Sejmu z dnia 30 lipca 1992 r. jest ustawa o obowiązkach i prawach posłów i senatorów, która wcześniej ustanowiła zasady tworzenia klubów i kół poselskich. W rezultacie, zakresy przedmiotowe obu regulacji prawnych pozostają względem siebie w stosunku krzyżowania się. Ewidentnym tego przykładem są przepisy art. 9 Regulaminu Sejmu oraz art. 14 ustawy.

Mając na względzie równorzędność omawianych regulacji prawnych należałoby postulować, aby zawarte w nich unormowania dotyczące tego samego przedmiotu (w danym przypadku tworzenia i funkcjonowania klubów i kół poselskich) były całkowicie zgodne.

Postulat ten należy zresztą odnieść do wszelkich równorzędnych względem siebie aktów normatywnych, których zakresy przedmiotowe krzyżują się.

Doprowadzenie do zgodności między art. 9 Regulaminu Sejmu i art. 14 ustawy o obowiązkach i prawach posłów i senatorów wymaga, moim zdaniem, stosownej zmiany jednego z powołanych przepisów. Uznając właściwość Regulaminu w normowaniu zasad tworzenia klubów i kół poselskich, należałoby dokonać zmiany art. 14 ustawy.

Janusz Mordwiłko
24.10.92

W sprawie zgodności regulaminu zespołu parlamentarnego "Akcja Katolicka" z art. 9 Regulaminu Sejmu

Regulamin Sejmu przewiduje różne formy organizacji posłów w łonie Sejmu, ta różnorodność ma służyć stworzeniu jak najbardziej pełnych warunków dla "skutecznej realizacji ich obowiązków oraz ochrony praw wynikających z tytułu sprawowania mandatu" (art. 5 ustawy o obowiązkach i prawach posłów i senatorów).

W świetle art. 9 Regulaminu wskazać można dwie podstawowe formy organizacji posłów wewnątrz Izby:

- a) formę zasadniczą, którą są kluby lub koła tworzone "na zasadzie politycznej" (ustęp 1 art. 9 Regulaminu),
- b) formę posiłkową - jaką są zespoły "zorganizowane na innych zasadach niż określone w ustępie 1" artykułu 9 Regulaminu.

Nie w pełni jednoznaczne sformułowanie "na zasadzie politycznej" użyte w Regulaminie nie może zostać sprowadzone do przynależności posłów do partii politycznych, których istotę określa ustawa z dnia 20 lipca 1990 r. o partiach politycznych (Dz. U. Nr 54, poz.312). W Regulaminie nie użyto sformułowania zawężającego możliwość tworzenia klubów lub kół w oparciu o przynależność partyjną. Skoro mówi się o zasadzie politycznej to należy rozumieć tę zasadę szeroko, jako odnoszącą się do tych, którzy zajmują się polityką, uprawiają działalność polityczną. Kluby i koła będące polityczną formą samoorganizacji posłów na terenie Sejmu służą realizacji polityki partii politycznych i ugrupowań politycznych na forum Sejmu. Działalność i zadania klubów są wyznaczane nie przez Sejm lecz przez odpowiednie ugrupowania polityczne, których reprezentanci zasiadający w organie przedstawicielskim stanowią klub lub koło.

Poprzez klub/koło partii i ugrupowania polityczne oddziałują na pracę Sejmu, przy czym nie jest to transformacja prosta, bo kluby lub koła współkształtują linię polityczną, zwłaszcza współcześnie, kiedy zaznacza się ich duży stopień samodzielności (autonomii) wobec organizacji politycznych.

Regulamin Sejmu określa pozycję prawną klubów i kół poselskich; przede wszystkim reprezentanci klubów i w odpowiedni sposób kół wchodzi z urzędu w skład organu sejmowego - Konwentu Seniorów oraz mają pewne regulaminowe przywileje związane z tokiem prac Sejmu. Tych praw i możliwości nie mają zespoły powoływane z mocy ust. 6 art. 9 Regulaminu.

Szerokie rozumienie przynależności do klubów i kół "na zasadzie politycznej" wydaje się zawężać możliwości kreowania zespołów poselskich, o których mówi ust. 6 art. 9 Regulaminu. Należałoby rozumieć, iż w świetle Regulaminu chodzi o tworzenie zespołów poselskich, które są organizowane na innych, ale "niepolitycznych" zasadach. Chodziłoby więc o zespoły grupujące posłów bezpartyjnych lub należących do różnych politycznych klubów i kół politycznych według innych niż "polityczne" kryteriów. A zatem tworzących zespoły w oparciu o takie kryteria jak: światopoglądowe (pewnej wyznawanej filozofii życia, zwolenników jakiejś idei), terytorialne, społeczno-zawodowe (związki zawodowe), wykonywanej profesji, narodowościowe itp. Zespół taki nie powinien jednak zawężać członkostwa do jednego ugrupowania politycznego czy opcji politycznej utożsamianej z istniejącym lub istniejącymi klubami politycznymi. Wprowadzenie takich ograniczeń nadaje mu bowiem "polityczne" zabarwienie.

W świetle powyższych rozważań nasuwają się daleko idące wątpliwości, czy Zespół poselski "Akcja Katolicka" można uznać za parlamentarny zespół w rozumieniu ust. 6 art. 9 Regulaminu Sejmu. W regulaminie Zespołu "Akcja Katolicka", w § 1 ogranicza się członkostwo Zespołu do grona posłów i senatorów Klubu Parlamentarnego Zjednoczenia Chrześcijańsko-Narodowego. W wewnętrznej strukturze parlamentarnej jest to, pod względem składu członkowskiego, w istocie dublowanie istniejącego w łonie Sejmu klubu politycznego. W § 2 regulaminu Zespołu postanawia się, iż jego celem jest "ugruntowanie katolickiej myśli politycznej", a zatem również sfera aktywności Zespołu rozciągałaby się i dotyczyła polityki, w tym zakresie pokrywając się z przeszczeniem aktywności istniejącego klubu poselskiego.

Projektowana więc zasada kreowania i działalności Zespołu Akcja Katolicka czyni, iż powinien on być traktowany jako ogniwo Klubu ZChN, pozostające w strukturze Klubu ZChN, a nie jako wyodrębniony w łonie Sejmu parlamentarny zespół poselski w rozumieniu ust. 6 art. 9 Regulaminu Sejmu.

Beata Szepietowska
19.03.93

Opinia w sprawie skutków zmiany przynależności partyjnej posła dla struktury obsadzenia mandatów w Sejmie

I. Stan prawny

Przesłanki wygaśnięcia mandatu posła i zasady uzupełnienia składu Sejmu reguluje art. 113 i 114 ustawy z dnia 28 czerwca 1991 r. - Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 59, poz.252).

Zgodnie z art. 113 ust. 1 wygaśnięcie mandatu posła następuje wskutek:

- stwierdzenia nieważności wyboru posła,
- odmowy złożenia ślubowania poselskiego,
- utraty prawa wybieralności,
- zrzeczenia się mandatu,
- śmierci.

Jeżeli przyczyną wygaśnięcia mandatu byłoby stwierdzenie przez Sejm (po rozpatrzeniu zarzutów zawartych w proteście oraz opinii Sądu Najwyższego - art. 110 ust. 1) nieważności wyboru posła (tak z listy okręgowej, jak i ogólnopolskiej), to wówczas Izba rozstrzyga w uchwale o przeprowadzeniu wyborów ponownych (art. 111 i 112).

Pozostałe przypadki wygaśnięcia mandatu posła wybranego z listy okręgowej (i ogólnopolskiej) skutkują podjęciem przez Sejm uchwały o wstąpieniu na jego miejsce kandydata z tej samej listy, który w wyborach uzyskał kolejno największą liczbę głosów, a nie utracił prawa wybieralności (art. 114 ust. 1).

Przy równej liczbie głosów rozstrzyga kolejność umieszczenia kandydata na liście okręgowej. W wypadku listy ogólnopolskiej rozstrzyga kolejność umieszczenia kandydata na liście. Kandydat może zrzec się pierwszeństwa do obsadzenia mandatu na rzecz kandydata z tej samej listy, który uzyskał kolejno największą liczbę głosów (art. 114 ust. 2).

Jeżeli w wypadku wygaśnięcia mandatu posła podjęcie uchwały Sejmu o wstąpieniu na jego miejsce kandydata z tej samej listy byłoby niemożliwe z powodu braku kandydatów, którym mandat można przydzielić, to mandat ten do końca kadencji pozostaje nie obsadzony (art. 114 ust. 3).

II. Opiniowany stan faktyczny

Enumeratywnie wskazane wyżej przyczyny wygaśnięcia mandatu nie obejmują zatem przypadku zmiany (czy rezygnacji w ogóle) przez posła przynależności partyjnej.

W świetle obowiązującego prawa zarówno dobrowolne wystąpienie z partii politycznej, jak też wykluczenie z niej (pozbawienie członkostwa) pozostaje bez wpływu na piastowany mandat poselski.

Stan ten uzasadnia przyjęta w "Małej Konstytucji" (art. 7) koncepcja mandatu przedstawicielskiego, zgodnie z którą poseł jest reprezentantem całego Narodu, nie jest związany instrukcjami wyborców i nie może być odwołany.

Jednocześnie, poseł rezygnując z reprezentowania interesów partii politycznej (jako jej członek) może zawsze skorzystać z prawa zrzeczenia się mandatu.

Wówczas Sejm stwierdzając wygaśnięcie mandatu wskutek zrzeczenia się, podejmuje uchwałę o obsadzeniu wakuującego mandatu przez kandydata z tej samej listy (partii politycznej), który w wyborach uzyskał kolejno największą liczbę głosów (art. 144).

W chwili obecnej poseł zmieniając przynależność partyjną nie traci mandatu, choć wybór nowej opcji politycznej wywiera bezpośredni wpływ na pierwotną strukturę podziału mandatów w Sejmie, co w konsekwencji może rozstrzygać o statusie istniejących klubów i kół.

Można więc założyć, że poseł zmieniając przynależność partyjną spowoduje modyfikację regulaminowo określonego statusu klubu - w koło (np. 14 posłów - art. 9 ust. 2), koła w klub (np. 15 posłów - art. 9 ust. 2 i 3), rozwiązanie koła (2 posłów - art. 9 ust. 3), lub też decyzja posłów przesądzi o utworzeniu nowego klubu lub koła (art. 9 ust. 2 i 3).

Odpowiadając na drugie pytanie postawione w zleceniu, należy stwierdzić, że zgodnie z art. 114 ustawy - Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej - wygaśnięcie mandatu posła (z przyczyn określonych w art. 113 ust. 1), który zmienił przynależność partyjną w trakcie kadencji nie pozbawia partii, z ramienia której poseł uzyskał mandat, prawa do obsadzenia wakuującego mandatu.

Ustęp i tego artykułu stanowi *expressis verbis*: "Sejm podejmuje uchwałę o wstąpieniu na jego miejsce kandydata z tej samej listy (...).

Joanna M. Karolczak
11.10.93

Opinia w związku z datą utworzenia klubu lub koła poselskiego

Zgodnie z art. 4 ust. 1 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 roku o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 84, poz. 426) kadencja Sejmu rozpoczyna się w dniu wyborów, a więc (teoretycznie) możliwe jest powstanie klubu (koła) poselskiego w dniu wyborów. Pewność wyboru jednak uzyskuje się dopiero w wyniku obwieszczenia Państwowej Komisji Wyborczej. Fakt wniesienia protestu przeciwko ważności wyborów - do czasu rozstrzygnięcia sprawy przez Sąd Najwyższy w trybie art. 128 ustawy Ordynacja Wyborcza z 28 maja 1993 r. (Dz. U. Nr 45, poz. 205) - nie "zawiesza" w żaden sposób działania mandatu, a wręcz w art. 124 ust. 5 tejże ustawy zostało powiedziane, że do posła, przeciwko któremu skierowano protest stosuje się przepisy o obowiązkach i prawach posłów. Wygaśnięcie mandatu może jednak nastąpić w razie ogłoszenia uchwały Sądu Najwyższego o nieważności wyborów lub nieważności wyboru posła oraz w przypadkach określonych w art. 131 ust. 1 ustawy, a więc m.in. w przypadku odmowy złożenia ślubowania poselskiego. Osoba składająca ślubowanie jest już posłem pod warunkiem rozwiązującym (odmowa złożenia).

Art. 14 ustawy o obowiązkach i prawach posłów i senatorów (tekst jedn. Dz. U. z 1991 r. Nr 18, poz. 79) w związku z art. 9 ust. 1 i 7 Regulaminu Sejmu z dnia 30 lipca 1992 r. (M. P. Nr 26, poz. 185 z późn.zm.) stanowi, że posłowie mogą tworzyć w Sejmie kluby parlamentarne, koła, zespoły poselskie lub porozumienia. Ich władze podają do wiadomości Prezydium Sejmu składy osobowe (klubów, kół) oraz regulaminy (statuty) wewnętrzne. Trudno jednak uznać dzień "podania do wiadomości Prezydium Sejmu" składu osobowego klubu (koła) za datę powstania takiego klubu (koła) - fakt poinformowania Prezydium Sejmu ma bowiem jedynie charakter deklaratoryjny i jest wynikiem wcześniejszego ukonstytuowania się klubu (koła). Decydujące znaczenie dla powstania klubu (koła) poselskiego ma więc dzień zebrania się posłów w takim klubie i wybranie jego władz. Za datę utworzenia klubu (koła) należy więc uznać dzień pierwszego posiedzenia klubu, które ma charakter konstytuujący klub (koło) poselskie.

Wojciech Odrowąż-Sypniewski
21.03.95

Opinia w sprawie przyjęcia przez Koło Poselskie nazwy "Koło Poselskie - Nowa Demokracja"

1. Dobra osobiste osób prawnych - to wartości niemajątkowe, dzięki którym osoba prawna może funkcjonować zgodnie ze swym zakresem działań (art. 43 w związku z art. 23 Kodeksu cywilnego; por. orzeczenie Izby Cywilnej SN - II CR 295/86). Nazwa stowarzyszenia, czy partii politycznej pełni przede wszystkim funkcję identyfikującą, i jako taka jest jednym z głównych dóbr gwarantujących możliwość działania. Używanie tej samej nazwy przez inny podmiot jest mylące i może szkodzić reputacji osoby prawnej zarejestrowanej pod tą nazwą. Nie ulega więc wątpliwości, że ona podlega ochronie (w przypadku partii politycznych stwierdza to *explicite* art. 3 ustawy z dnia 28 lipca 1990 r. o partiach politycznych).

2. Ustawodawca nakłada na władze klubów parlamentarnych oraz kół i zespołów poselskich obowiązek podania do wiadomości Prezydium Sejmu składów osobowych oraz regulaminów (statutów) wewnętrznych wiążących członków tych zespołów (art. 14 ust. 2 ustawy o obowiązkach i prawach posłów i senatorów (Dz. U. z 1991 r. Nr 18, poz. 79) oraz art. 9, ust. 7 Regulaminu Sejmu). Obligatoryjny charakter tych przepisów wynika z formy gramatycznej, która została w nich zastosowana (tryb orzekający: "Władze ... podają do wiadomości Prezydium ...").

3. "Treść tych regulaminów powinna sprzyjać realizacji konstytucyjnych i ustawowych praw oraz obowiązków poselskich" (art. 14 ust. 2). To sformułowanie jest jedyną wskazówką określającą relację treści regulaminów "zrzeszeń" poselskich w stosunku do unormowań zawartych w Konstytucji oraz w aktach prawa poselskiego. Jakkolwiek jest to formuła dość szeroka to jednak w przypadku stanowi ona wystarczające kryterium pozwalające na ocenę zgodności nazwy Koła Poselskiego z obowiązującym stanem prawnym. Nie ulega kwestii, że nazwa zrzeszenia poselskiego nie może naruszać dóbr osobistych istniejących osób prawnych. Wykorzystanie nazwy istniejącego stowarzyszenia, (partii politycznej) przez posłów, którzy nie mają związku z założycielami, czy też nie są członkami takiego stowarzyszenia (partii) nosi znamiona takiego naruszenia. W przypadku gdy przedstawiony regulamin wewnętrzny nie spełnia warunków określonych w art. 14 ust. 2 Prezydium Sejmu może odmówić "przyjęcia do wiadomości" przedstawionego regulaminu. Jakkolwiek interpretacja taka może

wydawać się kontrowersyjna - to jednak wydaje się dopuszczalna. Wspiera ją argument, że w przeciwnym razie warunki nałożone w tym przepisie na regulaminy zrzeszeń miałyby charakter *lex imperfecta*.

4. W kontekście tych rozważań należy uznać, że nazwa "Koło Poselskie - Nowa Demokracja" narusza dobra osobiste Stowarzyszenia Młodzieży Chrześcijańsko - Demokratycznej "Nowa Demokracja", a Prezydium Sejmu powinno odmówić przyjęcia do wiadomości regulaminu koła noszącego tą nazwę.

Joanna Maria Karolczak
31.03.95

Opinia prawna w sprawie powołania Parlamentarnego Zespołu ds. Promocji Zdrowia i Zapobiegania Uzależnieniom

I. Zgodnie z art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 31 lipca 1985 r. o obowiązkach i prawach posłów i senatorów (tekst jedn. z 1991 r. Dz. U. Nr 18, poz. 79) posłowie mogą tworzyć w Sejmie - oprócz klubów parlamentarnych i kół - także zespoły poselskie. Zespoły te, zgodnie z art. 9 Regulaminu Sejmu (uchwała z 30 lipca 1992 r. z późn.zm.), tworzone są na innej niż polityczna zasadzie (wnioskowanie z ust. 1 w zw. z ust. 6). Innymi słowy, ustawodawca usankcjonował nie-polityczny status zespołu, co umożliwiła przedstawianie w Izbie innych niż polityczne interesy, poglądy i stanowiska.

II. Obowiązkiem władz zespołu, wynikającym z art. 9 ust. 7 Regulaminu Sejmu, jest podanie do wiadomości Prezydium Sejmu składu osobowego i regulaminu wewnętrznego. Treść takiego regulaminu powinna sprzyjać realizacji konstytucyjnych i ustawowych praw oraz obowiązków poselskich, co wynika z kolei z art. 14 ust. 2 zdanie drugie ustawy o obowiązkach i prawach posłów. Ta szeroka formuła jest niewystarczająca jako kryterium oceny zgodności regulaminu wewnętrznego z Regulaminem Sejmu.

III. Mając powyższe na uwadze należy uznać, że członkowie Parlamentarnego Zespołu ds. Promocji Zdrowia i Zapobiegania Uzależnieniom wypełnili dyspozycję art. 9 ust. 7 Regulaminu Sejmu przekazując Prezydium Sejmu regulamin zespołu oraz jego skład osobowy.

IV. Natomiast art. 1 ust. 1 regulaminu zespołu jest niezgodny z art. 14 ust. 1 i 3 ustawy o obowiązkach i prawach posłów i senatorów. Prawo tworzenia zespołu przysługuje bowiem jedynie posłom. Senatorom natomiast - w myśl art. 18 ustawy - przysługuje jedynie prawo tworzenia w Senacie klubów senackich, co oznacza że nie przysługuje im prawo tworzenia kół ani zespołów. Posłowie wraz z senatorami mogą utworzyć wspólnie jedynie klub parlamentarny (art. 14 ust. 3).

V. Konkludując, regulamin Parlamentarnego Zespołu ds. Promocji Zdrowia i Zapobiegania Uzależnieniom jest niezgodny z przepisami ustawy, ponieważ zrzesza zarówno posłów jak i senatorów. Ze względu natomiast na brak zasady politycznej przyświecającej celom zespołu nie można go uznać za klub poselsko-senatorski.

Wojciech Odrowąż-Sypniewski
16.12.96

Opinia prawna na temat możliwości utworzenia Parlamentarnego Zespołu Lotniczego

1. Ustawa z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz. U. Nr 73, poz. 350) wprowadza szereg istotnych zmian w zakresie zasad tworzenia zrzeszeń posłów i senatorów. Zmianą najistotniejszą z punktu widzenia tematu niniejszej opinii jest stworzenie możliwości tworzenia przez posłów i senatorów obok wspólnych klubów parlamentarnych, również kół i zespołów parlamentarnych.

Art. 17 ust. 3 ustawy o wykonywaniu mandatu ... stwierdza: "posłowie wraz z senatorami mogą tworzyć wspólne kluby, koła i zespoły parlamentarne". Przypomnijmy zgodnie z art. 14 ustawy o obowiązkach i prawach posłów i senatorów (tekst jedn. Dz. U. z 1991 r. Nr 18, poz. 79) posłowie wraz z senatorami mogli tworzyć jedynie kluby parlamentarne (ust. 3), koła i zespoły były formą zrzeszeń zastrzeżoną przez przepisy ustawy i regulaminy izb wyłącznie dla posłów.

Nowa regulacja tworzy trzy kategorie zrzeszeń:

1) kluby, koła i zespoły poselskie, tworzone w oparciu o zasady określone w Regulaminie Sejmu (por. art. 17 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu ...: "na zasadach określonych w Regulaminie Sejmu posłowie mogą tworzyć w Sejmie kluby, koła lub zespoły poselskie"),

2) kluby, koła i zespoły senatorskie tworzone w oparciu o przepisy Regulaminu Senatu (por. art. 17 ust. 2 cyt. ustawy),

3) kluby, koła i zespoły parlamentarne czyli zrzeszenia, których członkami mogą być zarówno posłowie jak i senatorowie. Trzeba w tym miejscu podkreślić, iż cyt. wyżej ust. 3, odmiennie niż dwa poprzedzające go ustępy, nie zawiera odwołania do zasad określonych bądź to w Regulaminie Sejmu, bądź to w Regulaminie Senatu.

Nie oznacza to, jednak, iż zrzeszenia parlamentarne (zrzeszenia obejmujące posłów i senatorów) nie podlegają formułowanemu przez Regulamin Sejmu w stosunku do zrzeszeń poselskich (art. 9 ust. 7 RS; a w poprzednim stanie prawnym również przez stosowny przepis ustawy o obowiązkach i prawach posłów ... - art. 14 ust. 2), wymogowi podania do wiadomości Prezydium Sejmu ich składów osobowych, oraz wiążących członków tych klubów, kół lub zrzeszeń regulaminów (statutów) wewnętrznych. Stwierdzić należy, iż zastosowanie wobec zrzeszeń parlamentarnych wymogu podania do wiadomości Prezydium statutu i składu osobowego zrzeszenia, a zatem wymogu, który przepisy Regulaminu formułują literalnie jedynie wobec zrzeszeń poselskich znajduje uzasadnienie w wykładni funkcjonalnej.

Należy podkreślić, iż wykładnia taka uzasadniona jest zarówno (1) argumentami natury historycznej: pod rządami starej ustawy przepisy nie formułowały wprost rzeczzonego wymogu wobec klubów parlamentarnych (jedynej formy wspólnych zrzeszeń posłów i senatorów dopuszczonych przez ustawę), a zatem panująca praktyka sankcjonująca istnienie takiego wymogu wobec klubów parlamentarnych również wówczas nie miała oparcia w literalnej wykładni norm regulujących tą kwestię, (2) jak i argumentami natury celowościowej: idea zrzeszeń parlamentarnych czyli wspólnych zrzeszeń poselsko-senatorskich nie ma na celu ustanowienia kategorii zrzeszeń, które nie obowiązywałyby regulacje natury organizacyjno-porządkowej, lecz stworzenie posłom i senatorom możliwości działania w ramach wspólnych zrzeszeń.

Stwierdzić należy, iż analogiczne argumenty przemawiają za uznaniem, iż ustanowione w Regulaminie Sejmu wobec zrzeszeń poselskich rozróżnienie pomiędzy klubami i kołami poselskimi opartymi na zasadzie politycznej, a zespołami poselskimi, które mogą być zorganizowane w oparciu o zasadę "inną niż zasada polityczna" (por. art. 9 ust. 6 RS) obowiązuje również wśród zrzeszeń parlamentarnych. A zatem wydaje się, iż jakkolwiek kluby i koła parlamentarne powinny być tworzone w oparciu o zasadę polityczną, to zespół parlamentarny jest taką formą organizacyjną zrzeszania się posłów i senatorów, która nie wymaga takiej zasady. Sankcjonując nie-polityczny status "zespołu", Ustawodawca daje możliwość reprezentowania w parlamencie interesów, poglądów i stanowisk, innych niż polityczne.

2. W kontekście tych rozważań należy uznać za dopuszczalne utworzenie Parlamentarnego Zespołu Lotniczego. Parlamentarny Zespół Lotniczy zgodnie z intencją założycieli ma zrzeszać posłów i senatorów "zainteresowanych harmonijnym rozwojem lotnictwa polskiego oraz wykorzystaniu potencjału i tradycji polskiego przemysłu lotniczego dla umocnienia państwa i reformy gospodarki" (art. 1 regulaminu wewnętrznego).

Wątpliwości natury logicznej nasuwa jedynie sposób sformułowania art. 8 ust. 2. Przepis ten stanowi, iż "uchwały podjęte przez zespół wiążą jego Prezydium w wypadku prezentowania na zewnątrz stanowiska zespołu". Jak się wydaje, intencją autorów regulaminu było ustanowienie zasady, iż Prezydium zespołu prezentując "na zewnątrz" stanowisko zespołu jest związane uchwałami podjętymi przez zespół. Pomijając celowość umieszczenia w Regulaminie postanowienia tej treści (zdaniem autora niniejszej opinii brak takiego postanowienia w Regulaminie nie oznaczałoby, iż Prezydium reprezentując stanowisko zespołu nie jest związane podjętymi przez zespół uchwałami), wydaje się, iż formuła stylistyczna, którą posłużono się dla wyrażenia sformułowanej wyżej intencji może być odczytana niezgodnie z wolą autorów Regulaminu, iż uchwały podjęte przez zespół wiążą jego Prezydium *tylko* w wypadku prezentowania na zewnątrz stanowiska zespołu. Takie odczytanie sugeruje warunkowy tryb analizowanej formuły, który wynika z leksykalnego sensu wyrażenia "w wypadku".

Beata Szepietowska
20.10.97

Opinia nt. czy klub poselski (parlamentarny) może być konfederacją kół poselskich (parlamentarnych)

I. W myśl art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz. U. Nr 73, poz. 350 z późn.zm.) "na zasadach określonych w regulaminie Sejmu posłowie mogą tworzyć w Sejmie kluby, koła i zespoły poselskie".

Ust. 2 tego artykułu stanowi, że "posłowie wraz z senatorami mogą tworzyć wspólne kluby, koła lub zespoły parlamentarne".

Zgodnie zaś z art. 9 ust. 1 uchwały Sejmu z dnia 30 lipca 1992 r. Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M. P. Nr 26, poz. 185 z późn.zm.) "posłowie mogą tworzyć w Sejmie kluby poselskie lub koła poselskie oparte na zasadzie politycznej".

1. Wykładnia logiczno-językowa przywołanych przepisów prowadzi do pierwszego wniosku, zgodnie z którym tworzenie klubu poselskiego (parlamentarnego) jest indywidualnym prawem posła.

Każdy parlamentarzysta samodzielnie (osobiście) decyduje o utworzeniu (wstąpieniu) do klubu czy koła. Uprawnienie posła - w świetle przywołanych postanowień - nie może być w żadnym przypadku scedowane na inny podmiot np. koło.

2. Sformułowania, iż kluby i koła są tworzone "na zasadzie politycznej" nie można li tylko utożsamiać z przynależnością posłów do partii politycznych. Regulamin nie czyni bowiem zależności między możliwością tworzenia klubów czy kół a przynależnością partyjną.

Zd. J. Mordwiłki,² "skoro mówi się o zasadzie politycznej, to należy rozumieć tę zasadę szeroko, jako odnoszącą się do tych, którzy zajmują się polityką, uprawiają działalność polityczną. Kluby i koła będące polityczną formą samoorganizacji posłów na terenie Sejmu służą realizacji polityki partii politycznych i ugrupowań politycznych na forum Sejmu. Działalność i zadania klubów i kół są wyznaczone nie przez Sejm lecz przez odpowiednie ugrupowania polityczne, których reprezentanci zasiadający w organie przedstawicielskim stanowią klub lub koło".

Jeżeli zatem posłowie tworzą klub, to mamy do czynienia z akceptacją - przez wszystkich jego członków - przyjętej formuły zorganizowania się "na zasadzie politycznej". Skonfederowane koła poselskie mogłyby silnie akcentować swoje "zasady polityczne", co poddawałoby w wątpliwość istnienie i przestrzeganie regulaminowej przesłanki utworzenia klubu.

II. Jedyna różnica w strukturze organizacyjnej klubu i koła sprowadza się do wskazania ich odmienności w oparciu o przesłankę liczebności.

Klub tworzy co najmniej 15 posłów (art. 9 ust. 2 RS), koło zaś - co najmniej 3 posłów (art. 9 ust. 3 RS).

Konsekwencją przynależności do klubu lub koła jest zakaz członkostwa w więcej niż jednym klubie lub kole (art. 9 ust. 4 RS). Przepis ten jednoznacznie uzasadnia niedopuszczalność prawną tworzenia klubów pod postacią konfederacji kół.

Konkludując, ewentualne utworzenie klubu z kół naruszałoby zarówno art. 9 ust. 1 RS tzn. wymóg indywidualnej decyzji posła o powstaniu (przynależności) do klubu, jak również art. 9 ust. 4 RS tzn. członkostwo wyłącznie w klubie.

III. Ostatnie ograniczenie wynika z prawa klubów i kół do ustanawiania - na zasadzie wzajemnych porozumień - wspólnej reprezentacji w Konwencie Seniorów (art. 9 ust. 5 RS).

Natomiast przepis określający skład Konwentu Seniorów (art. 16 ust. 1) stanowi, że tworzą go obok Marszałka i wicemarszałków także przewodniczący lub wiceprzewodniczący klubów oraz przedstawiciele porozumień (cytowany art. 9 ust. 5 RS), jeżeli reprezentują co najmniej 15 posłów.

Można więc założyć, że przewodniczący klubu (będącego konfederacją kół) wchodziłby *ex lege* w skład Konwentu Seniorów, co nie ograniczałoby kół tworzących klub w zakresie ustanawiania (na zasadzie wzajemnych porozumień) wspólnej reprezentacji w Konwencie Seniorów.

Tak kształtowany skład Konwentu Seniorów naruszałby art. 16 ust. 1 RS.

Podsumowując, zgodnie z przywołanymi wyżej postanowieniami regulaminu Sejmu oraz ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora nie istnieje prawna podstawa dla uzasadnienia możliwości tworzenia klubu jako skonfederowanych kół.

Beata Szepietowska
10.01.00

Opinia w sprawie statusu prawnego klubu i koła parlamentarnego

I. Konstytucyjna zasada autonomii regulaminowej izb (art. 112) wyznacza materię wewnętrzną parlamentu, unormowaną przepisami zawartymi w uchwałach - regulaminach Sejmu i Senatu. Jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny³ "Do materii objętej zasadą autonomii regulaminowej bez wątpienia zalicza się też określenie politycznych form organizowania się posłów, a więc normowanie zasad tworzenia klubów, kół, zespołów itp. oraz zasad ich działania i reprezentacji w organach parlamentarnych. W ramach tej materii w tradycji parlamentaryzmu kontynentalnego za normalne i oczywiste przyjmuje się określenie minimalnego pułapu liczebnego, koniecznego dla zorganizowania frakcji parlamentarnej, a także podwyższenia lub obniżenia ustalonego wcześniej pułapu".

Zasada autonomii regulaminowej pozostaje w ścisłym związku z konstytucyjną zasadą wolności tworzenia i działania partii politycznych (art. 11). System polityczny współczesnych państw demokratycznych zakłada bowiem, iż realizacja przez partie polityczne funkcji sprawowania władzy następuje przede wszystkim przy wykorzy-

2 J. Mordwiłko, *Opinia w sprawie zgodności regulaminu zespołu parlamentarnego "Akcja Katolicka" z art. 9 Regulaminu Sejmu*, (z dnia 24 października 1992 r.).

3 Orzeczenie z dn. 26 stycznia 1993 r. (U. 10/92), OTK w 1993 roku - cz. I, s. 28.

staniu mechanizmów parlamentarnych. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego⁴ "podstawowym łącznikiem między partią polityczną a owym mechanizmem stały się w praktyce kluby parlamentarne", których organizację i sposób działania określają właśnie regulaminy izb.

II. Przesłanki materialne i formalne tworzenia klubów, kół i zespołów poselskich kształtuje art. 9 Regulaminu Sejmu, zaś klubów, kół i zespołów senackich art. 20a Regulaminu Senatu.

1. Uchwały obu izb jednakowo rozstrzygają, że:

- tworzenie klubów i kół poselskich (ust. 1) oraz klubów i kół senackich (ust. 1) opiera się na zasadzie politycznej, - tworzenie zespołów poselskich (ust. 6) oraz zespołów senackich (ust. 6) opiera się na innych - niż polityczna - zasadach,

- poseł (ust. 4) oraz senator (ust. 4) może należeć tylko do jednego klubu lub koła,

- kluby poselskie lub koła poselskie (ust. 5) oraz kluby senackie lub koła senackie (ust. 5) mogą na zasadzie wzajemnych porozumień ustanawiać wspólną reprezentację w Konwencji Seniorów,

- władze klubów, kół, zespołów i porozumień poselskich (ust. 7) oraz klubów, kół, zespołów i porozumień senackich (ust. 7) podają do wiadomości, odpowiednio - Marszałka Sejmu oraz Prezydium Senatu ich składy osobowe oraz regulaminy (statuty) wewnętrzne.

2. W obecnym stanie prawnym różnica między klubem a kołem poselskim oraz senackim ma charakter przede wszystkim ilościowy. Dla zorganizowania klubu poselskiego wymagana jest liczba co najmniej 15 posłów (ust. 2), zaś klubu senackiego - liczba co najmniej 7 senatorów (ust. 2). Koło poselskie może utworzyć co najmniej 3 posłów (ust. 3), zaś koło senackie - co najmniej 3 senatorów (ust. 3).

3. Ustawa z dn. 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz. U. Nr 73, poz. 350 z późn.zm.) potwierdza prawo posłów do tworzenia klubów, kół i zespołów poselskich oraz prawo senatorów do tworzenia klubów, kół i zespołów senackich, wskazując równocześnie, iż ich powstanie opiera się na zasadach określonych, odpowiednio - w Regulaminie Sejmu (art. 17 ust. 1) oraz w Regulaminie Senatu (art. 17 ust. 2).

Ustawa odsyłając do unormowania regulaminami izb materii obejmującej tworzenie poselskich oraz senackich klubów, kół i zespołów, uwzględnia tym samym konsekwencje prawne, wynikające z konstytucyjnej zasady autonomii regulaminowej Sejmu i Senatu.

III. Jednocześnie, art. 17 ust. 3 przywołanej ustawy stwierdza, że "Posłowie wraz z senatorami mogą tworzyć wspólne kluby, koła i zespoły parlamentarne".

Ponieważ określenie zasad tworzenia klubów, kół i zespołów parlamentarnych wykracza poza zakres przedmiotowego unormowania w regulaminach Sejmu i Senatu, stanowi ono materię ustawową, która winna zyskać swój normatywny kształt właśnie w ustawie o wykonywaniu mandatu posła i senatora.

Należy w tym miejscu powołać się na nadal aktualne ustalenie Trybunału Konstytucyjnego⁵, zgodnie z którym "(...) zmiana czy też zniesienie wspólnej organizacji parlamentarnej posłów i senatorów jako dozwolonej przez przepisy ustawy (...) może odbyć się prawnie tylko w drodze ustawy; sprawa dotyczy bowiem nie tylko Sejmu ale również Senatu".

1. Trudność w ustaleniu zasad tworzenia klubów i kół parlamentarnych wynika z takiego sformułowania przepisu ustawy, który gwarantując posłom i senatorom prawo do wspólnego parlamentarnego zorganizowania się, nie wskazuje równocześnie choćby minimalnej liczby członków (posłów i senatorów), wymaganej dla zawiązania klubu lub koła.

Istniejąca luka konstrukcyjna (ale nie da się wykluczyć, że również aksjologiczna) została w znacznej mierze wypełniona przez stosowanie przesłanek merytorycznych i formalnych dla tworzenia poselskich oraz senackich klubów i kół, określonych w Regulaminie Sejmu (art. 9) oraz w Regulaminie Senatu (art. 20a).

a) Można zatem przyjąć, że klub parlamentarny istnieje wówczas, jeśli w jego skład wchodzi co najmniej 15 posłów (art. 9 ust. 2 Regulaminu Sejmu) i co najmniej 7 senatorów (art. 20a ust. 2 Regulaminu Senatu), tj. minimalnie 22 członków. Koło parlamentarne winno zaś tworzyć co najmniej 3 posłów (art. 9 ust. 3 Regulaminu Sejmu) i co najmniej 3 senatorów (art. 20a ust. 3 Regulaminu Senatu), tj. minimalnie 6 członków.

b) Nie potrafimy natomiast ustalić, czy o statusie klubu lub koła parlamentarnego przesądza wymagana ogólna liczba członków (22 lub 6), czy wymagana liczba członków będących posłami (15 lub 3-14), czy też wymagana liczba członków będących senatorami (7 lub 3-6). Przykładowo: jeśli 120 posłów wspólnie z 10 senatorami organizuje się, to powstaje klub parlamentarny (bo łącznie 130 członków), czy koło parlamentarne (bo tylko 10 senatorów)? I odwrotnie, jeśli 25 senatorów wspólnie z 12 posłami organizuje się, to powstaje klub parlamentarny (bo łącznie 37 członków), czy koło parlamentarne (bo tylko 12 posłów)?

c) Można wskazać w miarę optymalne rozwiązanie, oparte na założeniu, że klub parlamentarny tworzy co najmniej 22 posłów i senatorów, jeśli w jego skład wchodzi co najmniej 15 posłów oraz co najmniej 7 senatorów. Podobnie, koło parlamentarne tworzy co najmniej 6 posłów i senatorów (najwyżej 21), jeśli w jego skład wchodzi

4 Tamże, s. 32.

5 Tamże, s. 35.

co najmniej 3 posłów oraz co najmniej 3 senatorów. Mając na uwadze brak stosownej regulacji ustawowej, sądzimy, że przedstawiona wyżej propozycja analogicznego stosowania art. 9 ust. 2-3 Regulaminu Sejmu i art. 20a ust. 2-3 Regulaminu Senatu jako zasad obowiązujących przy tworzeniu klubów i kół parlamentarnych, nie narusza autonomii regulaminowej Sejmu oraz Senatu. Natomiast ugruntowana aprobata izb dla przyjętego zwyczaju parlamentarnego winna zyskać postać normatywną, ujętą w przepisie ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora.

d) Art. 18 ust. 1 ustawy stanowi, że do obsługi swej działalności kluby i koła (poselskie, senackie i parlamentarne) mogą tworzyć biura klubów i kół. Na podstawie art. 18 ust. 5 i 6 oraz art. 46 ust. 3 ustawy, Prezydium Sejmu w porozumieniu z Prezydium Senatu podjęło w dn. 1 lipca 1996r. uchwałę nr 40 w sprawie finansowania kosztów związanych z działalnością klubów i kół poselskich, ich biur oraz warunków organizacyjno-technicznych tworzenia, funkcjonowania i znoszenia biur klubów i kół. Zgodnie z 24 uchwały jej postanowienia stosuje się odpowiednio do klubów i kół parlamentarnych oraz ich biur, a także pracowników zatrudnionych w tych biurach, przy czym przekazywanie zryczałtowanych środków na pokrycie kosztów związanych z działalnością klubów i kół parlamentarnych oraz ich biur następuje w wysokości uwzględniającej liczbę posłów - członków klubu i koła parlamentarnego, a realizacja innych świadczeń następuje na zasadach określonych w porozumieniu zawartym pomiędzy Kancelarią Sejmu i Kancelarią Senatu. Nie znając praktyki finansowania działalności klubów i kół parlamentarnych oraz ich biur, możemy tylko zapytać, czy rzeczywiście liczba senatorów - członków klubu lub koła nie ma wpływu na wysokość przekazywanych środków? Sam przepis odsyłający do odpowiedniego stosowania postanowień uchwały do klubów i kół parlamentarnych ma drugorzędne znaczenie wobec braku wyraźnej regulacji określającej liczebność klubów i kół parlamentarnych.

2. Co szczególnie znamienne, praktyka tworzenia i funkcjonowania klubów w Sejmie i Senacie wskazuje, iż posłowie i senatorowie wybierają klub parlamentarny jako formę właściwą dla swojego zorganizowania. Obecną kadencję charakteryzuje istnienie czterech Klubów Parlamentarnych: AWS, SLD, UW i PSL, które przynajmniej na forum Sejmu "wyparły" czy też zastąpiły tradycyjne zorganizowanie się posłów w kluby poselskie. Nie ulega przy tym wątpliwości, że powstaniu klubów parlamentarnych sprzyja zasada proporcjonalności wyborów do Sejmu (tzn. 5% i 8% klauzule zaporowe oraz podział mandatów metodą d'Hondta) oraz oparcie tworzenia klubu na zasadzie politycznej (tzn. przynależności partyjnej, choć również reprezentowania wspólnej linii politycznej, mimo różnic w orientacji partyjnej).

a) Fakt utworzenia klubów parlamentarnych musiał zatem znaleźć odzwierciedlenie w przepisach regulaminów izb, zwłaszcza w aspekcie zrównania uprawnień (statusu prawnego) klubów parlamentarnych z odpowiadającymi im uprawnieniami (statusem prawnym) klubów poselskich oraz klubów senackich. Stąd, art. 16 ust. 1 Regulaminu Sejmu rozstrzyga, iż "W skład Konwentu Seniorów wchodzi: (...) przedstawiciele (...) klubów parlamentarnych, jeśli reprezentują co najmniej 15 posłów (...)". Podobnie, art. 16 ust. 2 Regulaminu Senatu, który określa, że "Konwent Seniorów tworzą: (...) przedstawiciele (...) klubów parlamentarnych, jeżeli skupiają co najmniej 7 senatorów".

b) Wypada w tym miejscu przytoczyć stanowisko Trybunału Konstytucyjnego⁶, który uznał, że przepisy Regulaminu Sejmu "nie przyznają im (*klubom parlamentarnym*) jednak - bo byłoby to wyjście poza granice regulacji dopuszczalnej w regulaminie Sejmu - żadnych uprawnień właściwych posłom i ich organizacjom w Sejmie".

Naszym zdaniem, brak ustawowego unormowania materii dotyczącej klubów parlamentarnych oraz rzeczywiste ich funkcjonowanie w Sejmie i Senacie przesądziły o włączeniu do Regulaminu Sejmu cytowanych przepisów z art. 16 ust. 1, a do Regulaminu Senatu z art. 16 ust. 2.

Można więc sugerować, że postanowienia te nie naruszyły co do zasady zarówno istoty autonomii regulaminowej izb, jak i art. 17 ust. 3 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora. Dały bowiem klubowi parlamentarnemu reprezentującemu co najmniej 15 posłów (wzorem klubu poselskiego) oraz klubowi parlamentarnemu reprezentującemu co najmniej 7 senatorów (wzorem klubu senackiego) wyłącznie prawo do posiadania przedstawiciela w Konwencie Seniorów w Sejmie i w Konwencie Seniorów w Senacie, nie rozstrzygając *expressis verbis* o minimalnej liczbie członków (posłów i senatorów), która oznacza powstanie klubu parlamentarnego. Jednocześnie, uzależniając udział przedstawiciela klubu parlamentarnego w składach Konwentów Seniorów od liczby posłów (15) oraz liczby senatorów (7) tworzących klub, przepisy te *implicite* stanowią ważny argument dla zwyczajowego określenia zasad warunkujących powstanie klubu parlamentarnego.

3. Zgodnie z art. 15 Regulaminu Sejmu "Konwent Seniorów jest organem zapewniającym współdziałanie klubów w sprawach związanych z działalnością i tokiem prac Sejmu". Dlatego w jego skład (art. 16 ust. 1) - obok Marszałka i wicemarszałków - wchodzi przewodniczący lub wiceprzewodniczący klubów (poselskich) oraz przedstawiciele klubów parlamentarnych, jeśli reprezentują co najmniej 15 posłów.

Natomiast koło poselskie może na zasadzie wzajemnego porozumienia z innym kołem czy kołami poselskimi lub klubem czy klubami poselskimi ustanawiać wspólną reprezentację w Konwencie Seniorów (art. 9 ust. 5), pod warunkiem, że porozumienie takie reprezentuje co najmniej 15 posłów (art. 16 ust. 1).

6 Tamże, s. 35.

a) Regulamin Sejmu kształtuje również szczególnego rodzaju przywilej posiadania przedstawiciela w Konwencie Seniorów, adresowany do koła parlamentarnego, które reprezentuje w dniu rozpoczęcia kadencji Sejmu osobną listę wyborczą (art. 16 ust. 1 *in fine*).

Formuła prawna tego przepisu nie uwzględnia konstrukcji przyjętej dla klubu parlamentarnego (co najmniej 15 posłów), tzn. określenia minimalnej liczby posłów tworzących koło parlamentarne, a tym samym legitymującej je do posiadania przedstawiciela w Konwencie Seniorów. Być może zwyczajowe stosowanie wobec koła parlamentarnego analogii z art. 9 ust. 3 Regulaminu Sejmu (koło poselskie tworzy co najmniej 3 posłów) było na tyle oczywiste, że pominięto je w treści normatywnej.

b) Zapisano natomiast istotniejszą przesłankę nabycia przez koło parlamentarne prawa do posiadania przedstawiciela w Konwencie Seniorów. Jest nią reprezentowanie w dniu rozpoczęcia kadencji Sejmu osobnej listy wyborczej, tzn. koło parlamentarne tworzą posłowie, którzy otrzymali mandaty z list wyborczych jednego komitetu wyborczego (np. komitetu A) oraz senatorowie, którzy otrzymali mandaty z list wyborczych tego samego komitetu wyborczego (tzn. komitetu A).

Jeśli tworzenie klubów i kół poselskich (art. 9 ust. 1) oraz senackich (art. 16 ust. 1), a więc i parlamentarnych opiera się na zasadzie politycznej, to wyżej sformułowany warunek *nolens volens* stawia przed kołem alternatywę: albo własny przedstawiciel w Konwencie Seniorów albo poszerzenie liczby członków o posłów wybranych z list innych komitetów wyborczych i zawiązanie porozumienia (art. 9 ust. 5) w celu ustanowienia wspólnej reprezentacji w Konwencie.

c) W naszej ocenie, już na poziomie literalnej wykładni cytowanego przepisu jego *ratio legis* nie budzi wątpliwości. Tylko takie koło parlamentarne, które w dniu rozpoczęcia kadencji Sejmu reprezentuje osobną listę wyborczą może posiadać przedstawiciela w Konwencie Seniorów.

Gdyby zaś w trakcie kadencji nastąpiło rozwiązanie koła parlamentarnego (np. z powodu zmian w jego składzie osobowym, skutkujących niespełnieniem warunku członkostwa co najmniej 3 posłów), utworzone (czy reaktywowane) koło parlamentarne nie jest w rozumieniu tego przepisu kołem reprezentującym w dniu rozpoczęcia kadencji Sejmu osobną listę wyborczą.

Podobnie, jeśli posłowie reprezentujący osobną listę wyborczą zdecydują się utworzyć (czy reaktywować) koło parlamentarne w trakcie biegu kadencji, to jego powstanie nie oznacza nabycia (czy przywrócenia) prawa do posiadania przedstawiciela w Konwencie Seniorów.

d) Kończąc, należy podkreślić, że o ile postanowienia Regulaminu Sejmu i Regulaminu Senatu kształtujące prawo posiadania przedstawiciela w Konwentach Seniorów przez te kluby parlamentarne, które skupiają odpowiednio - 15 posłów lub 7 senatorów nie budzą (co do zasady) wątpliwości konstytucyjnych, o tyle przepis Regulaminu Sejmu traktujący o członkostwie w składzie Konwentu Seniorów przedstawicieli kół parlamentarnych pewnością takiej nie daje.

Art. 16 ust. 1 *in fine* uzależnia bowiem przyznanie kołu parlamentarnemu konkretnego uprawnienia od spełnienia przesłanek, które wykraczają poza przedmiot poddany unormowaniu w ramach zasady autonomii regulaminowej izb.

Art. 9a. (skreślony).

Rozdział 3 **Organy Sejmu**

Art. 10. Organami Sejmu są:

- 1) Marszałek Sejmu,
- 2) Prezydium Sejmu,
- 3) Konwent Seniorów,
- 4) komisje sejmowe.

Art. 11. 1. Marszałek Sejmu:

- 1) stoi na straży praw i godności Sejmu,
- 2) reprezentuje Sejm,
- 3) zwołuje posiedzenia Sejmu,
- 4) przewodniczy obradom Sejmu,
- 5) czuwa nad tokiem i terminowością prac Sejmu i jego organów,
- 6) kieruje pracami Prezydium Sejmu i przewodniczy jego obradom,
- 7) zwołuje Konwent Seniorów i przewodniczy jego obradom,

- 8) nadaje bieg inicjatywom ustawodawczym i uchwałodawczym oraz wnioskom organów państwa skierowanym do Sejmu, po zasięgnięciu opinii Prezydium Sejmu,
 - 9) prowadzi sprawy z zakresu stosunków z Senatem,
 - 10) prowadzi sprawy z zakresu stosunków Sejmu z parlamentami innych krajów,
 - 11) przedstawia okresowe oceny wykonania przez organy administracji państwowej obowiązków wobec Sejmu i jego organów oraz posłów; wnioski w tym zakresie przekazuje Prezesowi Rady Ministrów, prezydiom komisji sejmowych oraz posłom,
 - 12) udziela posłom niezbędnej pomocy w ich pracy, w tym czuwa nad wykonaniem wobec posłów przez organy administracji rządowej i samorządu terytorialnego oraz inne jednostki organizacyjne obowiązków określonych w ustawie o wykonywaniu mandatu posła i senatora,
 - 13) sprawuje pieczę nad spokojem i porządkiem na całym obszarze należącym do Sejmu oraz wydaje stosowne zarządzenia porządkowe,
 - 14) nadaje w drodze zarządzenia statut Kancelarii Sejmu,
 - 15) ustala projekt budżetu Kancelarii Sejmu po zasięgnięciu opinii Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich i Prezydium Sejmu oraz nadzoruje jego wykonanie,
 - 16) powołuje i odwołuje Szefa Kancelarii Sejmu, po zasięgnięciu opinii Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich,
 - 17) Powołuje i odwołuje zastępców Szefa Kancelarii Sejmu po zasięgnięciu opinii Szefa Kancelarii Sejmu,
 - 18) podejmuje inne czynności wynikające z Regulaminu Sejmu.
2. Marszałek Sejmu wykonuje także inne zadania przewidziane w Konstytucji i w ustawach.
 3. Marszałka Sejmu w zakresie przez niego określonym zastępują wicemarszałkowie Sejmu.

Art. 12. Prezydium Sejmu tworzą Marszałek i wicemarszałkowie.

Art. 13. Prezydium Sejmu:

- 1) ustala plan prac Sejmu, po zasięgnięciu opinii Konwentu Seniorów,
- 2) ustala tak zwane tygodnie posiedzeń z wyprzedzeniem co najmniej 3-miesięcznym,
- 3) dokonuje wykładni Regulaminu Sejmu po zasięgnięciu opinii Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich,
- 4) opiniuje sprawy wniesione przez Marszałka Sejmu,
- 5) organizuje współpracę między komisjami sejmowymi i koordynuje ich działania,
- 6) ustala zasady organizowania doradztwa naukowego na rzecz Sejmu i jego organów, powoływania doradców sejmowych oraz korzystania z opinii i ekspertyz,
- 7) podejmuje inne czynności wynikające z Regulaminu Sejmu.

Leszek Garlicki
31.05.93

Opinia w sprawie pozycji prawnej Prezydium Sejmu po rozwiązaniu parlamentu

1. Zgodnie z art. 10 ust.3 Małej Konstytucji: "kadencja Marszałka i wicemarszałków Sejmu wygasa z chwilą zebrania się Sejmu nowej kadencji", a zgodnie z art. 10 ust.2: "Marszałek i wicemarszałkowie tworzą Prezydium Sejmu".

Mała Konstytucja nie ogranicza w sposób wyraźny istnienia Prezydium Sejmu do okresu kadencji Sejmu. Należy wobec tego przyjąć, że Prezydium istnieje tak długo, jak długo istnieją osoby je tworzące, a więc do chwili zebrania się Sejmu nowej kadencji. Art. 10 MK ustanawia bowiem nierozzerwalny związek pomiędzy Marszałkiem i wicemarszałkami a Prezydium Sejmu. Gdyby przyjąć odmienną interpretację, to nie miałoby sensu postanowienie utrzymujące kadencję wicemarszałków Sejmu. Nie mają oni przecież możliwości zastępowania Marszałka Sejmu w wykonywaniu jego kompetencji z art. 49 ust.2 Małej Konstytucji (bo to jest zadaniem Marszałka Senatu), a więc jedyną racją ich istnienia jest chęć utrzymania także istnienia Prezydium Sejmu.

2. W okresie po rozwiązaniu parlamentu (tak, jak zresztą zawsze w okresie międzykadencyjnym) uprawnienia Marszałka Sejmu i Prezydium Sejmu nie ulegają - formalnie rzecz biorąc - ani rozszerzeniu ani zawężeniu. Żaden bowiem przepis nie zawiera żadnych wyraźnych postanowień w tym zakresie. Nie ulega oczywiście wątpliwości, że pewne uprawnienia (tak Marszałka, jak i Prezydium) ulegną jak gdyby zamrożeniu - wobec braku Sejmu, jego organów i posłów nie będzie substratu materialnego i prawnego dla ich wykonywania. To jednak

dotyczyć będzie faktycznego, a nie prawnego (potencjalnego) zakresu kompetencji Marszałka i Prezydium. Wskazać też można pewne kompetencje omawianych organów, które ponad wszelką wątpliwość mogą (a nawet muszą być wykonywane w okresie międzykadencyjnym). Nie wspominam tu o ewentualnym zastępstwie Prezydenta RP przez Marszałka Sejmu, bo jest to kompetencja o szczególnym charakterze. Można jednak wskazać pewne kompetencje wynikające z Regulaminu Sejmu, których wykonywanie w okresie międzykadencyjnym jest nie tylko możliwe, ale i potrzebne (dokonywania wykładni regulaminu, nadzorowanie wykonywania budżetu Kancelarii Sejmu, stosunki Sejmu z parlamentami innych krajów, a może też uprawnienia z art. 13 ust.1 pkt 9, 11; art. 126 ust.2 itp.). Potrzeba działania Prezydium może też rysować się na tle niektórych unormowań ustawy poselsko-senatorskiej: Prezydium Sejmu będzie musiało np. określić sposób likwidacji biur poselskich (art. 14 ust.5 - tu pojawiają się istotne problemy, bo uprawnienia pracownicze czy kontraktowe pracowników biur muszą być pogodzone z brakiem podstaw do dalszego istnienia samych biur, zwłaszcza na tle art. 131 ust.4 pkt 1 ordynacji wyborczej), uprawnienia finansowe posłów (art. 24 ustawy), problemy związane z pobranymi bądź zaległymi dietami (art. 27), a także ustalania zasad i form pomocy dla byłych posłów (art. 32 ust.2).

Wydaje się więc, iż Prezydium (Marszałkowi) Sejmu nadal przysługują wszelkie kompetencje przyznane im przez obowiązujące przepisy, chyba że przepisy te *expressis verbis* wyłączałyby ich stosowność do okresu międzykadencyjnego. Natomiast każda konkretna kompetencja winna być poddana ocenie, czy - z uwagi na swój przedmiot i charakter - możliwa jest ona do faktycznego wykonywania także w okresie międzykadencyjnym.

Art. 14. 1. *Porządek dzienny i termin posiedzenia Prezydium Sejmu ustala Marszałek Sejmu.*

2. W posiedzeniach Prezydium Sejmu bierze udział z głosem doradczym Szef Kancelarii Sejmu. Marszałek Sejmu może zaprosić na posiedzenie Prezydium Sejmu również inne osoby.

3. Z posiedzeń Prezydium Sejmu sporządza się protokół, który podpisuje Marszałek Sejmu. Protokół stanowi jedyne urzędowe stwierdzenie przebiegu posiedzenia Prezydium.

4. Prezydium Sejmu podejmuje uchwały większością głosów. W wypadku równej liczby głosów decyduje głos Marszałka Sejmu.

Art. 15. *Konwent Seniorów jest organem zapewniającym współdziałanie klubów w sprawach związanych z działalnością i tokiem prac Sejmu.*

Art. 16. 1. *W skład Konwentu Seniorów wchodzi: Marszałek, wicemarszałkowie, przewodniczący lub wiceprzewodniczący klubów oraz przedstawiciele porozumień, o których mowa w art. 9 ust. 5, a także klubów parlamentarnych, jeśli reprezentują co najmniej 15 posłów oraz kół parlamentarnych reprezentujących w dniu rozpoczęcia kadencji Sejmu osobną listę wyborczą.*

2. W posiedzeniach Konwentu Seniorów bierze udział z głosem doradczym Szef Kancelarii Sejmu.

3. Marszałek Sejmu z własnej inicjatywy bądź na wniosek członków Konwentu Seniorów może zaprosić na posiedzenie Konwentu inne osoby.

Art. 17. 1. *Konwent Seniorów opiniuje w szczególności:*

1) projekty planów prac Sejmu,
2) projekty porządku dziennego poszczególnych posiedzeń Sejmu i ich terminy,
3) wnioski co do trybu dyskusji nad poszczególnymi punktami porządku dziennego posiedzenia Sejmu,

4) wnioski co do wyboru przez Sejm jego organów,

5) zadania i przebieg pracy Kancelarii Sejmu,

6) inne sprawy przekazane przez Marszałka lub Prezydium Sejmu.

2. Konwent Seniorów zwołuje Marszałek Sejmu z własnej inicjatywy, z inicjatywy Prezydium Sejmu, na wniosek klubu reprezentowanego w Konwencie Seniorów lub grupy co najmniej 15 posłów.

3. Z posiedzeń Konwentu Seniorów sporządza się zapis ustaleń.

Art. 18. 1. *Komisje sejmowe są organami powołanymi do:*

1) rozpatrywania i przygotowywania spraw stanowiących przedmiot prac Sejmu,

2) wyrażania opinii w sprawach przekazanych pod ich obrady przez Sejm, Marszałka Sejmu lub Prezydium Sejmu.

2. Komisje sejmowe są organami kontroli sejmowej w zakresie określonym Konstytucją i ustawami.

Art. 19. 1. Ustanawia się następujące komisje stałe:

- 1) Administracji i Spraw Wewnętrznych,
- 2) do Spraw Służb Specjalnych,
- 2a) do Spraw Kontroli Państwowej,
- 3) Edukacji, Nauki i Młodzieży,
- 4) Etyki Poselskiej,
- 5) Finansów Publicznych,
- 6) Gospodarki,
- 7) Integracji Europejskiej,
- 8) Kultury Fizycznej i Turystyki,
- 9) Kultury i Środków Przekazu,
- 10) Łączności z Polakami za Granicą,
- 11) Małych i Średnich Przedsiębiorstw,
- 12) Mniejszości Narodowych i Etnicznych,
- 13) Obrony Narodowej,
- 14) Ochrony Konkurencji i Konsumentów,
- 15) Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa,
- 16) Odpowiedzialności Konstytucyjnej,
- 17) Polityki Przestrzennej, Budowlanej i Mieszkaniowej,
- 18) Polityki Społecznej,
- 19) Regulaminową i Spraw Poselskich,
- 20) Rodziny,
- 21) Rolnictwa i Rozwoju Wsi,
- 22) Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej,
- 23) Skarbu Państwa, Uwłaszczenia i Prywatyzacji,
- 24) Spraw Zagranicznych,
- 25) Sprawiedliwości i Praw Człowieka,
- 26) Transportu i Łączności,
- 27) Zdrowia.

2. Przedmiotowy zakres działania komisji, o których mowa w ust. 1, określa załącznik do Regulaminu Sejmu.

3. Podziału części budżetowych pomiędzy komisje sejmowe dokonuje Marszałek Sejmu, po zasięgnięciu opinii Prezydium Sejmu, kierując się przedmiotowym zakresem działania komisji określonym w załączniku, o którym mowa w ust. 2.

Art. 20. 1. Sejm może powoływać i odwoływać komisje nadzwyczajne; powołując takie komisje, Sejm określa cel, zasady i tryb ich działania.

2. Przepisy ust. 1 stosuje się również do komisji powoływanych na podstawie art. 111 Konstytucji.

Art. 21. 1. Sejm, na wniosek Prezydium Sejmu po zasięgnięciu opinii Konwentu Seniorów, w drodze uchwały, wybiera skład osobowy poszczególnych komisji.

2. Pierwsze posiedzenie komisji zwołuje i prowadzi Marszałek Sejmu; na posiedzeniu tym komisja wybiera ze swego grona prezydium komisji w składzie: przewodniczący oraz zastępcy przewodniczącego.

3. Komisja powołuje i odwołuje członków prezydium w głosowaniu jawnym większością głosów.

Wojciech Odrowąż-Sypniewski
23.12.96

Opinia na temat poselskiego wniosku o odwołanie ze składu komisji innego członka komisji w świetle Regulaminu Sejmu

1. Zgodnie z art. 21 ust. 1 Regulaminu Sejmu skład osobowy poszczególnych komisji sejmowych (w tym komisji nadzwyczajnych) jest wybierany w drodze uchwały Sejmu na wniosek Prezydium Sejmu po zasięgnięciu opinii Konwentu Seniorów. Powołany przepis określa nie tylko tryb powoływania składu osobowego komisji, lecz również procedurę odwoływania poszczególnych członków ze składu komisji, jak również tryb zmiany tego składu.

Nie ulega wątpliwości, iż jedynym kompetentnym organem, który uprawniony jest do zgłoszenia wniosku o zmianę składu komisji sejmowej (tak stałej, jak i nadzwyczajnej) jest Prezydium Sejmu. Wnioski Prezydium Sejmu w tym zakresie muszą być konsultowane z Konwentem Seniorów.

2. Stwierdzić należy, iż zarówno prezydium komisji, jak i komisja *in gremio* nie są uprawnione do rozpatrywania poselskiego wniosku o odwołanie ze składu komisji innego członka komisji. W świetle przepisów Regulaminu Sejmu Komisja nie dysponuje kompetencjami do ustalania bądź rozpatrywania swojego składu osobowego.

Właściwa procedura, która powinna znaleźć zastosowanie w przypadku, który jest przedmiotem niniejszej opinii, polegałaby na skierowaniu zgłoszonego przez posła wniosku do Prezydium Sejmu, które po zasięgnięciu opinii Konwentu Seniorów podejmie decyzję o przedstawieniu (lub nie) Izbie stosownego wniosku.

3. Od początku II kadencji Sejm rozpatrywał 38 wniosków Prezydium Sejmu o zmianę składu osobowego komisji sejmowych lub Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego. W tym miejscu warto przywołać precedens związany z procedurą zastosowaną przy zmianie składu osobowego Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw o ustroju samorządowym Warszawy (pos. Sejmu nr 13, z 4 marca 1994 r.).

Poseł Andrzej Micewski wybrany bez jego wiedzy i zgody w skład Komisji Nadzwyczajnej ... wystąpił do Prezydium Sejmu z wnioskiem o odwołanie go ze składu osobowego tej komisji. Prezydium Sejmu przychyliając się do wniosku posła przedstawiło Izbie wniosek o odwołanie posła Andrzeja Micewskiego ze składu osobowego Komisji Nadzwyczajnej. W opisywanym przypadku Sejm propozycję Prezydium jednomyślnie przyjął (por. Diariusz Sejmowy z 13 posiedzenia Sejmu, 4 marca 1994 r., s. 70).

Rozdział 3a Zasady odpowiedzialności regulaminowej posłów

Art. 22. 1. *Za naruszenie lub niedopełnienie obowiązków określonych w art. 33-35 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora Prezydium Sejmu, w drodze uchwały podjętej po rozpatrzeniu opinii Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich, może:*

- 1) *zwrócić posłowi uwagę,*
- 2) *udzielić posłowi upomnienia,*
- 3) *udzielić posłowi nagany.*

2. *Od uchwały Prezydium Sejmu przysługuje posłowi, w terminie 14 dni od dnia jej doręczenia, odwołanie do Sejmu. Prezydium Sejmu wprowadza odwołanie do porządku dziennego najbliższego posiedzenia Sejmu, który je rozpatruje wysłuchując przedstawiciela Prezydium Sejmu; prawo do zabrania głosu przysługuje również posłowi, który wniósł odwołanie. Nad odwołaniem nie przeprowadza się dyskusji.*

3. *Sejm po rozpatrzeniu odwołania może w drodze uchwały uchylić uchwałę Prezydium Sejmu lub utrzymać ją w mocy.*

4. *W przypadku niewniesienia odwołania w terminie określonym w ust. 2, uchwałę, o której mowa w ust. 1, Prezydium Sejmu podaje do wiadomości Sejmu.*

Art. 23. 1. *Za niewykonywanie obowiązków poselskich Komisja Regulaminowa i Spraw Poselskich może w drodze uchwały:*

- 1) *zwrócić posłowi uwagę,*
- 2) *udzielić posłowi upomnienia,*
- 3) *udzielić posłowi nagany.*

2. *Od uchwały Komisji przysługuje posłowi, w terminie 14 dni od dnia doręczenia, odwołanie do Prezydium Sejmu.*

3. Prezydium Sejmu może, w drodze uchwały:
- 1) uchylić uchwałę Komisji,
 - 2) utrzymać uchwałę Komisji w mocy.

Art. 24. 1. Marszałek Sejmu zarządza obniżenie uposażenia i diety parlamentarnej albo jednego z tych świadczeń, jeżeli tylko ono przysługuje posłowi:

- 1) o 1/30 za każdy dzień nie usprawiedliwionej nieobecności na posiedzeniu Sejmu lub za niewzięcie w danym dniu udziału w więcej niż 1/5 głosowań,
- 2) o 1/30 za każdy dzień nie usprawiedliwionej nieobecności na posiedzeniu komisji, jeżeli liczba tych nieobecności przekroczyła 1/5 liczby posiedzeń komisji w miesiącu kalendarzowym.

2. W razie zbiegu w danym dniu, z wyłączeniem przypadków określonych w art. 8 ust. 5a pkt 3, nie usprawiedliwionej nieobecności na:

- 1) posiedzeniu Sejmu i posiedzeniu komisji, stosuje się obniżenie, o którym mowa w ust. 1 pkt 1,
- 2) posiedzeniach komisji, stosuje się obniżenie, o którym mowa w ust. 1 pkt 2.

3. W stosunku do posłów, którzy nie pobierają uposażenia i diety parlamentarnej, stosuje się odpowiednio przepisy art. 22.

4. O zarządzeniu potrącenia Marszałek Sejmu powiadamia posła, podając liczbę i wykaz dni nie usprawiedliwionej nieobecności.

5. Wykazy nie usprawiedliwionej nieobecności posłów na posiedzeniu Sejmu lub komisji sporządza się w terminie 14 dni od zakończenia każdego miesiąca kalendarzowego.

6. Od zarządzenia Marszałka Sejmu, w zakresie ustalenia liczby dni nie usprawiedliwionej nieobecności, posłowi przysługuje, w terminie 14 dni od doręczenia powiadomienia, wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy przez Marszałka Sejmu.

7. Potrącenia dokonuje się nie wcześniej niż po upływie 14 dni od dnia, w którym Marszałek Sejmu zarządził potrącenie, lub po ponownym rozpatrzeniu sprawy, o którym mowa w ust. 6. Informacje dotyczące potrąceń są jawne.

Rozdział 4

Wybór oraz powoływanie i odwoływanie organów państwowych

Art. 25. 1. Sejm wybiera zastępców przewodniczącego i członków Trybunału Stanu, sędziów Trybunału Konstytucyjnego, członków Kolegium Instytutu Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, członków Rady Polityki Pieniężnej, członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, a także posłów - członków Krajowej Rady Sądownictwa.

2. Wybór członków Trybunału Stanu odbywa się łącznie, chyba że Sejm postanowi inaczej. W tym samym trybie odbywa się wybór członków Rady Polityki Pieniężnej oraz posłów - członków Krajowej Rady Sądownictwa.

3. W razie opróżnienia poszczególnych stanowisk w Trybunale Stanu, Sejm dokonuje wyboru uzupełniającego, stosując odpowiednio przepisy o Trybunale Stanu. Wybór uzupełniającego na poszczególne stanowiska odbywa się oddzielnie, chyba że Sejm postanowi inaczej.

4. Do wyboru uzupełniającego posłów - członków Krajowej Rady Sądownictwa stosuje się odpowiednio ust. 3.

Art. 26. 1. Sejm, na wniosek Prezydenta, powołuje Prezesa Narodowego Banku Polskiego.

2. Sejm odwołuje Prezesa Narodowego Banku Polskiego w przypadkach określonych ustawą.

Art. 26a. 1. Sejm, na wniosek Kolegium Instytutu Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, powołuje Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu.

2. Sejm, na wniosek Kolegium Instytutu Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, odwołuje Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu oraz członka Kolegium Instytutu Pamięci

Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu w przypadkach określonych w ustawie.

3. Uchwały Sejmu w sprawie powołania i odwołania Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu Marszałek Sejmu przesyła niezwłocznie Marszałkowi Senatu w celu wyrażenia zgody przez Senat.

Art. 27. 1. Sejm powołuje Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka i Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych.

2. Sejm odwołuje Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka i Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych w wypadkach określonych ustawą.

3. Uchwały Sejmu, w sprawach wymienionych w ust. 1 i 2, Marszałek Sejmu, w wypadkach określonych ustawą, przesyła niezwłocznie Marszałkowi Senatu w celu wyrażenia zgody przez Senat.

Janusz Mordwiłko

29.09.92

Opinia prawna co do: 1) zgodności z prawem poselskiego projektu uchwały w sprawie Rzecznika Praw Obywatelskich, 2) odpowiedzi na pytanie czy adresat interpelacji bądź zapytania może uchylić się od udzielenia na nie odpowiedzi

Ad. 1. Sprawa zgodności z prawem poselskiego projektu uchwały w sprawie Rzecznika Praw Obywatelskich. Kwestię zgodności poselskiego projektu uchwały w sprawie Rzecznika Praw Obywatelskich należy postrzegać zarówno w płaszczyźnie formalnej, jak i szerszej wiążącej się z rolą i pozycją ustrojową Rzecznika.

W płaszczyźnie formalnej należy zważyć co następuje:

Konstytucja (art. 36a ust. 2) określa zasadę powoływania Rzecznika Praw Obywatelskich stwierdzając, że "Rzecznika Praw Obywatelskich powołuje Sejm za zgodą Senatu na okres czterech lat".

Konstytucyjny tryb powołania rozwija i konkretyzuje ustawa z 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich znowelizowana 24 sierpnia 1991 roku (tekst jedn. Dz. U. z 1991 r. Nr 109, poz. 471). Postępowanie Sejmu w tym zakresie określa art. 27-28 Regulaminu Sejmu.

Konstytucja nie ustanawia zasady odwoływalności Rzecznika Praw Obywatelskich, również ustawa o RPO, określając tryb jego powołania, nie ustanawia generalnej zasady jego odwoływalności. Zakłada ona bowiem trwałość tego stanowiska w okresie kadencji, przewidując możliwość odwołania tylko w wypadkach określonych w ustawie. Dlatego słusznie reguluje tę kwestię odrębnie (art. 7), w ścisłym związku z innymi zasadami określającymi pozycję ustrojową Rzecznika. Odwołanie ma następować w innym trybie niż akt powołania. Nie jest ono bowiem prostą odwrotnością aktu powołania - w wyniku oceny działalności Rzecznika przez organ powołujący, lecz jedynie następstwem okoliczności przewidzianych w ustawie.

W myśl przyjętych ustaleń Sejm odwołuje Rzecznika, gdy: 1) zrzekł się on wykonywania obowiązków, 2) stał się trwale niezdolny do pełnienia obowiązków na skutek choroby, ułomności lub upadku sił, 3) sprzeniewierzył się złożonemu ślubowaniu.

Sejm podejmuje uchwałę w sprawie odwołania Rzecznika na wniosek Marszałka Sejmu.

Wskazane w ustawie o RPO okoliczności odwołania Rzecznika są podobne do tych, jakie uzasadniają odwołanie również z innych stanowisk łączących się z przywilejem niezawisłości. Jest przy tym charakterystyczne, że podobnie jak np. w przypadku członków Trybunału Konstytucyjnego - nie wchodzi w rachubę osiągnięcie przez Rzecznika wieku emerytalnego.

Spośród trzech wymienionych w ustawie przesłanek odwołania, właściwie tylko w ostatnim wypadku mogą wchodzić w grę pewne elementy ocenne w płaszczyźnie moralnej lub politycznej.

Nie przyjęcie przez ustawodawcę konstytucyjnego zasady odwoływalności Rzecznika, oraz szczególnie i restryktywny tryb jego odwoływalności zakreślony przez ustawę o RPO wskazuje, iż w świetle Konstytucji i ustawy odwołanie Rzecznika Praw Obywatelskich przed upływem kadencji, na którą został wybrany, ma charakter wyjątkowy.

Niezbędnym, ustawowym elementem odwołania Rzecznika przez Sejm przed upływem jego kadencji, jest wniosek Marszałka Sejmu (art. 7 ust. 2 ustawy o RPO). Ustawa nie określa trybu i sposobu podejmowania przez Marszałka wniosku o odwołanie Rzecznika. Wynika z tego, iż Marszałek może wniosek taki powziąć z własnej inicjatywy, np. po zasięgnięciu opinii Konwentu Seniorów ewentualnie po konsultacji z przewodniczącymi wszystkich klubów i kół poselskich, może go powziąć z inspiracji grupy posłów. Formułując wniosek o odwoła-

nie rzecznika, Marszałek Sejmu musi mieć na względzie konstytucyjną zasadę trwałości tego stanowiska i wyjątkowy charakter odwołania wypływający z treści art. 7 ust. 1 ustawy o RPO. Wydaje się, że o złożenie wniosku o odwołanie Rzecznika może wystąpić do Marszałka sam Sejm, ale Sejm nie może swoją uchwałą zobowiązać Marszałka Sejmu do złożenia takiego wniosku. Sejm może jedynie zwrócić się do Marszałka z prośbą o rozważenie złożenia takiego wniosku, a to dlatego, że Marszałek został wyposażony w prawo do złożenia wniosku przez ustawę o RPO, a nie Regulamin Sejmu. Zatem jest to uprawnienie własne Marszałka, wynikające z mocy ustawy, a nie przyznane Marszałkowi przez Regulamin jako sejmowemu organowi wewnętrznemu. To Marszałek Sejmu działający w tym przypadku jako organ państwowy jest uprawniony do dyskrecjonalnej oceny czy zachodzi sprzeniewierzenie się ślubowaniu poselskiemu, a zatem czy istnieje uzasadniona przyczyna do złożenia wniosku o odwołanie Rzecznika.

Kwestia odwoływalności Rzecznika przed upływem jego kadencji musi być również widziana w szerszym aspekcie - jego pozycji ustrojowej i roli jaką Rzecznik ma spełniać.

a) Ustawa o RPO stawia przed kandydatem na Rzecznika bardzo wysokie wymagania (art. 2). Rzecznik jest powoływany w założonym trybie "powołuje Sejm za zgodą Senatu na wniosek Marszałka Sejmu lub grupy 35 posłów".

b) Rzecznik jest jednym z naczelných organów państwowych, jest on w swej działalności niezawisły i niezależny od innych organów państwowych, odpowiada jedynie przed Sejmem. Podległość Rzecznika Sejmowi nie jest zasadą generalną, nie doznającą żadnych ograniczeń. Przeciwnie, podporządkowanie to i odpowiedzialność mają się realizować "na zasadach określonych w ustawie". Odpowiedzialność zaś, jak wspomniano może tu wystąpić jedynie wyjątkowo - w razie "sprzeniewierzenia się złożonemu ślubowaniu". Także prawne możliwości kontroli oraz wpływania przez Sejm na działalność Rzecznika ograniczają się w zasadzie do form wskazanych w ustawie.

c) Zasadom niezawisłości i niezależności Rzecznika służby m.in. rygorystycznie określona w ustawie (art. 6 ust. 3) niepołączalność tego stanowiska z jakimkolwiek innym zatrudnieniem lub funkcją publiczną.

d) Ustawodawca nie uznał za celowe rozciągnięcie na Rzecznika zasad odpowiedzialności konstytucyjno-prawnej jako że działa on niewładczo.

W świetle zatem przedstawionych wyżej aspektów formalnych (konstytucyjnych i ustawowych) określających odwoływalność Rzecznika Praw Obywatelskich, jak i jego pozycji ustrojowej oraz roli, postrzegać trzeba poselski projekt uchwały w sprawie RPO, zmierzający do jego odwołania.

Poselski projekt uchwały w sprawie Rzecznika zgłoszony został na podstawie art. 30 Regulaminu Sejmu. Projekt uchwały spełnia wymogi formalne przewidziane przez regulamin dla projektów uchwał - został złożony na piśmie, podpisany jest przez co najmniej 15 posłów, zawiera uzasadnienie.

Przedłożony do zaopiniowania projekt uchwały nie jest w swej treści i sformułowaniu w pełni czytelny. Jeżeli treścią przedłożonego projektu uchwały jest jedynie prośba do Marszałka o rozważenie złożenia wniosku o odwołanie Rzecznika, to nie wydaje się aby projekt można uznać za sprzeczny z obowiązującym prawem. Jeżeli zatem uchwała Sejmu przybrałaby postać apelu, a więc zawierającego prawnie nie wiążące wezwanie do określonego zachowania się, podjęcia inicjatywy lub zadania (art. 55 ust. 1 pkt 1 Regulaminu) to mieściłaby się w granicach zakreślonych ustawą o RPO. Jeżeli jednak z tego nie w pełni precyzyjnego sformułowania projektu uchwały miałyby wynikać zobowiązanie Marszałka do złożenia takiego wniosku o odwołanie Rzecznika, to projekt ten należałoby uznać za sprzeczny z art. 7 ust. 2 ustawy o RPO.

Projekt uchwały w sprawie Rzecznika musi być jednak postrzegany także przez pryzmat zgodności z konstytucyjną zasadą trwałości stanowiska Rzecznika, wyjątkowym charakterem odwołania określonym ustawą oraz pozycją ustrojową i rolą zdeteminowaną Konstytucją oraz ustawą o RPO. Przeprowadzona w opinii analiza tych zasad nasuwa poważne wątpliwości co do zgodności tego projektu uchwały z tymi zasadami wywiedzionymi z Konstytucji i ustaw o RPO.

Art. 27a. 1. *Wnioski w sprawie wyboru lub powołania przez Sejm poszczególnych osób na stanowiska państwowe określone w art. 25 i 27 mogą zgłaszać Marszałek Sejmu albo co najmniej 35 posłów, z tym że na stanowisko sędziego Trybunału Konstytucyjnego - Prezydium Sejmu albo co najmniej 50 posłów, a na stanowisko Rzecznika Praw Dziecka - Marszałek Sejmu, Marszałek Senatu, grupa co najmniej 35 posłów lub co najmniej 15 senatorów. Art. 3 ust. 2 zdanie drugie stosuje się odpowiednio.*

1a. Do wniosku dołącza się uzasadnienie, dane o kandydacie i jego zgodę na kandydowanie.

1b. Wnioski składa się Marszałkowi Sejmu w terminie:

1) 30 dni przed upływem kadencji,

2) 21 dni od dnia odwołania lub stwierdzenia wygaśnięcia mandatu,

3) ustalonym przez Marszałka Sejmu w pierwszym dniu pierwszego posiedzenia Sejmu - w stosunku do kandydatów na zastępców przewodniczącego i członków Trybunału Stanu,

4) ustalonym przez Marszałka Sejmu w przypadku wyboru organu po raz pierwszy, jeżeli ustawa nie określiła terminów zgłaszania kandydatów, a także kolejnych wyborów, jeżeli upływ kadencji nie wynika z aktów ogłoszonych w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski".

1c. Głosowanie nie może odbyć się wcześniej niż siódmego dnia od doręczenia posłom druku zawierającego kandydatury.

1d. Wnioski w sprawie wyboru lub powołania przez Sejm poszczególnych osób na stanowiska państwowe określone w art. 25-27 albo odwołania z tych stanowisk Marszałek Sejmu kieruje do właściwej komisji sejmowej w celu zaopiniowania. Inna zainteresowana komisja może delegować swoich przedstawicieli na posiedzenie komisji właściwej.

2. (skreślony).

3. Opinię w sprawie wniosku, o którym mowa w ust. 1, komisja przedstawia na piśmie Marszałkowi Sejmu.

4. Marszałek Sejmu zarządza doręczenie posłom druku zawierającego opinię komisji.

5. Rozpatrzenie przez Sejm wniosku, o którym mowa w ust. 1, może się odbyć nie wcześniej niż następnego dnia po dniu doręczenia posłom druku zawierającego opinię komisji.

6. Sejm w szczególnych wypadkach może skrócić postępowanie przez przystąpienie do rozpatrzenia wniosku:

- 1) bez przesyłania go do właściwej komisji,
- 2) w terminie krótszym niż określony w ust. 5.

Art. 28. 1. Wybór albo powołanie poszczególnych osób na stanowiska państwowe określone w art. 25-27 następuje bezwzględną większością głosów, z tym, że powołanie i odwołanie Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu następuje większością 3/5 głosów.

2. W przypadku zgłoszenia więcej niż jednego kandydata na dane stanowisko, a w razie wyboru osób, o których mowa w art. 25 ust. 2 - większej liczby kandydatów, niż wynosi liczba stanowisk, których wybór dotyczy, stosuje się odpowiednio przepisy art. 3 ust. 4 i 5.

3. Uchwałę o wyborze, powołaniu albo odwołaniu ogłasza się w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski".

Wojciech Odrowąż-Sypniewski
2.10.00

Opinia prawna na temat trybu odwoływania Rzecznika Praw Dziecka

I. Stosownie do art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 6 stycznia 2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka (Dz. U. nr 6, poz. 69) Sejm za zgodą Senatu odwołuje Rzecznika przed upływem kadencji, jeżeli:

- 1) zrzekł się on sprawowania urzędu,
- 2) stał się trwale niezdolny do pełnienia obowiązków na skutek choroby lub utraty sił, stwierdzonych orzeczeniem lekarskim,
- 3) sprzeniewierzył się złożonemu ślubowaniu.

Stosownie do ust. 2 cytowanego przepisu Sejm podejmuje uchwałę w sprawie odwołania Rzecznika na wniosek Marszałka Sejmu, Marszałka Senatu, grupy co najmniej 35 posłów lub co najmniej 15 senatorów.

Ustawa o Rzeczniku Praw Dziecka nie określa jaką większością głosów Sejm podejmuje uchwałę w sprawie odwołania Rzecznika, podobnie jak nie określa większości głosów wymaganej do jego powołania.

Regulamin Sejmu w rozdziale 4 działu I określa zasady wyboru oraz powoływania i odwoływania organów państwowych. Zgodnie z art. 28 ust. 1 "wybór albo powołanie poszczególnych osób na stanowiska państwowe określone w art. 25-27 (a zatem również wybór Rzecznika Praw Dziecka- dopisek W.S.) następuje bezwzględną większością głosów", jednocześnie przepis ten stwierdza, że "powołanie i odwołanie Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu następuje większością 3/5 głosów".

Uchwałę Sejmu w sprawie powołania przez Sejm Rzecznika Praw Dziecka Marszałek Sejmu przesyła niezwłocznie Marszałkowi Senatu w celu wyrażenia zgody przez Senat (art. 27 ust. 3 RS).

Żaden przepis zawarty w rozdziale 3 działu I Regulaminu Sejmu nie określa większości, którą następuje odwołanie Rzecznika Praw Dziecka jeżeli zaistnieją okoliczności, o których mowa w art. 8 ust. 1 ustawy o RPD.

II. Zgodnie z ogólną zasadą wyrażaną przez art. 120 Konstytucji oraz art. 115 Regulaminu Sejmu, jeżeli Konstytucja, ustawa lub uchwała Sejmu nie stanowi inaczej - to Sejm podejmuje uchwały zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.

Odwołanie Rzecznika Praw Dziecka przez Sejm, podobnie jak powołanie, odbywa się w trybie podejmowania przez Sejm uchwały. Ponieważ ani Konstytucja, ani ustawa, ani Regulamin Sejmu nie określają w sposób szczególny większości, którą Sejm odwołuje Rzecznika Praw Dziecka, przyjąć należy, iż zastosowanie znajduje zasada ogólna.

W przypadkach wskazanych w art. 8 ust. 1 ustawy o RPD podjęcie przez Sejm uchwały o odwołaniu Rzecznika Praw Dziecka warunkowane jest uzyskaniem zwykłej większości głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.

DZIAŁ II

POSTĘPOWANIE W SEJMIE

Rozdział I

Postępowanie z projektami ustaw i uchwał

Art. 29. 1. *Inicjatywa ustawodawcza przysługuje posłom, Senatowi, Prezydentowi i Radzie Ministrów, a także grupie co najmniej 100.000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu.*

2. Poselskie projekty ustaw mogą być wnoszone przez komisje sejmowe lub co najmniej 15 posłów podpisujących projekt.

Art. 30. *Projekt uchwały Sejmu może być, z zastrzeżeniem art. 129, wniesiony przez Prezydium Sejmu, komisję sejmową lub co najmniej 15 posłów podpisujących projekt.*

Art. 31. 1. *Projekty ustaw i uchwał składa się w formie pisemnej na ręce Marszałka Sejmu; wnosząc projekt wnioskodawca wskazuje swego przedstawiciela upoważnionego do reprezentowania go w pracach nad tym projektem.*

2. Do projektu ustawy dołącza się uzasadnienie, które powinno:

- 1) wyjaśniać potrzebę i cel wydania ustawy,*
- 2) przedstawiać rzeczywisty stan w dziedzinie, która ma być unormowana,*
- 3) wykazywać różnicę pomiędzy dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym,*
- 4) przedstawiać przewidywane skutki społeczne, gospodarcze, finansowe i prawne,*
- 5) wskazywać źródła finansowania, jeżeli projekt ustawy pociąga za sobą obciążenie budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego,*
- 6) przedstawiać założenia projektów podstawowych aktów wykonawczych,*
- 7) zawierać oświadczenie o zgodności projektu ustawy z prawem Unii Europejskiej lub o stopniu i powodach niezgodności z tym prawem albo oświadczenie, że przedmiot projektowanej regulacji nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.*

2a. (skreślony).

3. Uzasadnienie powinno przedstawiać również wyniki przeprowadzanych konsultacji oraz informować o przedstawionych wariantach i opiniach, w szczególności jeżeli obowiązek zasięgania takich opinii wynika z przepisów ustawy. W wypadku komisyjnych i poselskich projektów ustaw, w stosunku do których nie przeprowadzono konsultacji, Marszałek Sejmu przed skierowaniem do pierwszego czytania kieruje projekt do konsultacji w trybie i na zasadach określonych w odrębnych ustawach.

3a. Do uzasadnienia wniesionego przez Radę Ministrów projektu ustawy dołącza się projekty podstawowych aktów wykonawczych.

3b. Do uzasadnienia wniesionego przez Prezydenta, Radę Ministrów, Senat lub komisję sejmową projektu ustawy dostosowawczej, o którym mowa w art. 56u, wnioskodawca dołącza, przetłumaczony na język polski, tekst przepisów Unii Europejskiej, do których ma być dostosowane prawo polskie.

4. Marszałek Sejmu może zażądać dołączenia uzasadnienia do projektu uchwały, jeżeli nakłada ona na określone podmioty obowiązki.

5. Marszałek Sejmu może zwrócić wnioskodawcy projekt ustawy lub uchwały, jeżeli uzasadnienie dołączone do projektu nie odpowiada wymogom określonym w ust. 2 i 3.

6. Projekty ustaw i uchwał, co do których istnieje wątpliwość, czy nie są sprzeczne z prawem, Marszałek Sejmu po zasięgnięciu opinii Prezydium Sejmu może skierować, celem wyrażenia opinii, do Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka, która może większością 3/5 głosów zaopiniować projekt jako niedopuszczalny.

7. Marszałek Sejmu, po otrzymaniu projektu ustawy, z wyjątkiem projektów wnoszonych przez Radę Ministrów, przed skierowaniem projektu do pierwszego czytania zarządza sporządzenie przez ekspertów Kancelarii Sejmu opinii w sprawie zgodności wniesionego projektu z prawem Unii Europejskiej.

8. W przypadku gdy opinia, o której mowa w ust. 7, wskazuje na niezgodność projektu z prawem Unii Europejskiej, Marszałek Sejmu kieruje projekt do Komisji Integracji Europejskiej celem wyrażenia przez nią opinii. Opinię Komisji Marszałek Sejmu przekazuje wnioskodawcy.

Janusz Mordwiłko

1.12.92

Możliwość zbadania zgodności projektu ustawy i uchwały z prawem w świetle Regulaminu Sejmu

"Projekty ustaw i uchwał, co do których istnieje wątpliwość, czy nie są sprzeczne z prawem, Prezydium Sejmu może skierować, celem wyrażenia opinii do Komisji Ustawodawczej, która może większością 3/5 głosów zaopiniować projekt jako niedopuszczalny" - tak stanowi art. 31 ust. 6 Regulaminu Sejmu.

Praktyka wskazuje, iż Prezydium Sejmu korzysta z możliwości zbadania zgodności projektu ustawy bądź uchwały z prawem w trybie art. 31 ust. 6 regulaminu.

Projekty ustaw i uchwał przedkładane są Marszałkowi Sejmu w formie pisemnej. Regulamin określa wymogi formalne jakie spełniać muszą projekty ustaw i uchwał. Na podstawie art. 13 ust. 4a Prezydium Sejmu nadaje bieg inicjatywom ustawodawczym i uchwałodawczym skierowanym do Sejmu. Prezydium Sejmu jest zatem uprawnione do wstępnego zbadania czy projekt wniesionego aktu prawnego odpowiada wymogom regulaminu.

W przypadku powzięcia wątpliwości co do zgodności z prawem projektu ustawy bądź uchwały Prezydium może skierować projekt do Komisji Ustawodawczej celem wyrażenia przez nią opinii. "Wątpliwości" Prezydium Sejmu może powziąć w wyniku własnej analizy projektu (badając np. uprzednio projekt poprzez zasięgnięcie fachowych opinii) bądź też na skutek innych sugestii, które zostały przedłożone Prezydium. Decyzja o skierowaniu projektu w celu zasięgnięcia opinii należy jednak wyłącznie do Prezydium Sejmu. Przepis art. 31 ust. 6 stanowi, iż Prezydium Sejmu kieruje projekt do zaopiniowania wówczas, gdy ma wątpliwości czy nie jest on "sprzeczny z prawem".

Sprzeczność z prawem odnosi się do treści projektu ustawy lub uchwały. Komisja swoje badania rozciąga na merytoryczną treść projektu, poza zakresem jej analizy pozostaje uzasadnienie do projektu oraz inne wymogi formalne jakie musi spełniać projekt, badanie tych elementów projektów ustaw i uchwał należy bowiem do Prezydium Sejmu we wstępnej fazie zapoznawania się z nimi. Komisja Ustawodawcza poddaje projekt analizie z punktu widzenia jego zgodności z przepisami konstytucyjnymi oraz obowiązującym systemem ustawodawczym. W wyrażonej o projekcie opinii Komisja Ustawodawcza powinna wskazać z jakimi zasadami konstytucyjnymi lub przepisami konstytucyjnymi bądź rozwiązaniami ustawowymi projekt pozostaje w kolizji.

Opinia Komisji nie ma wiążącego charakteru dla Prezydium, bo to jest istotą tego środka prawnego. Wydaje się jednak, iż pozytywna opinia Komisji, a więc uznanie, iż projekt jest zgodny z prawem powinna skłaniać Prezydium Sejmu do nadania projektowi dalszego biegu.

Inaczej można postrzegać skutek opinii, w której Komisja uzna projekt za "niedopuszczalny". Wyrażamy pogląd, iż jeśli Komisja Ustawodawcza, do której Prezydium Sejmu skierowało poselski projekt ustawy bądź uchwały w trybie art. 31 ust. 6 regulaminu zaopiniowała projekt jako niedopuszczalny, to Prezydium Sejmu powinno uznać go za prawnie nieskuteczny i nie nadawać mu urzędowego biegu, zwracając go projektodawcy.

W nowym Regulaminie Sejmu z 30 lipca 1992 r. rozbudowano regulacje prowadzące do doskonalenia projektów ustaw i uchwał pod względem prawnym. Obok istniejącej w przeszłości możliwości zwrócenia projektu wnioskodawcy, w przypadku wad w uzasadnieniu, wprowadzono postanowienie przewidujące możliwość skierowania projektu do Komisji Ustawodawczej gdy istnieją wątpliwości co do ich zgodności z prawem.

Przyjęte rozwiązanie ma na celu eliminowanie niedojrzałych jurystycznie projektów ustaw i uchwał.

Komisja uznając projekt za niedopuszczalny, wyraża swoje stanowisko kwalifikowaną większością (3/5 głosów). Pogląd Komisji Ustawodawczej - autorytatywnego organu Sejmu w sprawach legislacyjnych jest dla Pre-

zydium Sejmu formalnie nie wiążący (wszak to opinia), ale trzeba przyjąć, iż wywiera on szczególnie istotny wpływ na stanowisko Prezydium.

Należy bowiem uznać opinię Komisji, wyrażoną w trybie art. 31 ust. 6 Regulaminu, za szczególny rodzaj opinii. W regulaminowym przepisie użyto sformułowania niedopuszczalny, co w języku polskim oznacza, iż jest to taki projekt, "do którego nie należy dopuścić, nie należy czynić, niedozwolony".

Ustanowienie w regulaminie omawianego mechanizmu powstrzymywania niedojrzałych projektów ustaw i uchwał ma na celu nie absorbowanie ułomnymi prawnie projektami całego Sejmu. Brak jest racji przemawiających za tym, aby od wyrażonej w szczególnym trybie opinii Komisji Ustawodawczej, podzielonej przez Prezydium Sejmu można było odwołać się do Sejmu. Jaki bowiem sens ustrojowy byłby regulaminowego rozwiązania, w którym wnioskodawcy ustawy (uchwały) mogliby ją prezentować Sejmowi w sytuacji negatywnej opinii wewnętrznego organu Sejmu właściwego w sprawach ogólnej problematyki i polityki legislacyjnej, opinii podzielonej nadto przez kierowniczy organ Sejmu, bowiem to ono miało "wątpliwości" kierując projekt do zaopiniowania.

Chociaż więc brakuje w art. 31 ust. 6 wyraźnego określenia skutków prawnych wyrażenia przez Komisję Ustawodawczą negatywnej opinii o projekcie ustawy (uchwały) to jednak należy uznać, że jedynie zasadną praktyką, która powinna się rozwinąć w przypadku uznania przez Komisję projektu jako "niedopuszczalnego", jest przerwanie jego urzędowego biegu. Jeżeli zatem Prezydium Sejmu podziela opinię Komisji, to powinno projektowi nie nadawać dalszego biegu i zwrócić go projektodawcy.

Joanna M. Karolczak

1.12.92

Opinia wstępna a temat postępowania z projektem zaopiniowanym przez Komisję Ustawodawczą jako niedopuszczalny

Zgodnie z treścią art. 31 ust. 6 oraz art. 18 ust. 1 pkt 2 Regulaminu Sejmu Komisja Ustawodawcza wydaje jedynie opinie ("Prezydium Sejmu może skierować (projekt) do Komisji Ustawodawczej celem wyrażenia opinii", zaś "komisje sejmowe są organami powołanymi do (...) wyrażania opinii w sprawach przekazanych pod ich obrady przez (...) Prezydium Sejmu). W związku z tym nasuwają się następujące kwestie, wymagające interpretacji:

1) Należy odpowiedzieć na pytanie, czy taka opinia wydana przez Komisję Ustawodawczą ma charakter wiążący dla Prezydium Sejmu. W Regulaminie Sejmu brak jest uregulowania wskazującego na to, że opinia Komisji Ustawodawczej ma charakter wiążący. Wydaje się jednak, że o ile Prezydium Sejmu nie dysponuje nowymi argumentami przeciwko opinii Komisji Ustawodawczej, biorąc pod uwagę, że zleciło Komisji Ustawodawczej rozpatrzenie tej sprawy (art. 13 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 31 ust. 6 Regulaminu), to naszym zdaniem opinia Komisji Ustawodawczej ma jednak charakter wiążący w tym sensie, iż:

a) Komisja wykonywała funkcje zleczone przez Prezydium Sejmu - "[...] Prezydium Sejmu może zlecać komisjom sejmowym rozpatrzenie określonych spraw" - art. 13 ust. 1 pkt 8 Regulaminu Sejmu] i

b) o ile nie pojawiły się nowe argumenty, które dostrzega Prezydium Sejmu (nie uwzględnione w opinii Komisji Ustawodawczej) - należałoby założyć, że opinia ta wiąże Prezydium Sejmu.

2) Projekt, który Komisja zaopiniowała jako sprzeczny z prawem większością 3/5 głosów wraca do Prezydium Sejmu, które skierowało doń taki projekt.

Przy odpowiedzi na pytanie, jaka w zaistniałej sytuacji (wydanie opinii przez Komisję Ustawodawczą) powinna być decyzja Prezydium Sejmu, rysują się dwie możliwości:

a) pozostawić sprawę bez rozpatrzenia. W praktyce parlamentarnej wielu państw nie wszystkie projekty ustaw i uchwał trafiają na posiedzenia plenarne. Argumentem, który mógłby przemawiać za skierowaniem na posiedzenie plenarne (gdy projekt tego wymaga: spełnia wymogi z art. 34, ust. 1 Regulaminu) - mimo negatywnej opinii Komisji Ustawodawczej, mogłyby być wyniki przeprowadzonych konsultacji i dyskusji publicznych (art. 31, ust. 3).

b) wydaje się, że Prezydium Sejmu biorąc pod uwagę opinię Komisji, której zadaniem jest m.in. zapewnienie prawidłowości w organizowaniu procesu ustawodawczego - *per analogiam* z art. 31 ust. 5 - może zwrócić wnioskodawcy projekt ustawy lub uchwały (skoro taki przypadek ma miejsce, jeżeli uzasadnienie dołączone do projektu nie odpowiada określonym wymogom, to tym bardziej jeżeli opinia Komisji stwierdza niezgodność projektu z prawem). Projekt taki powinien być zwrócony wraz z opinią Komisji i uzasadnieniem. Po odpowiednim "przepracowaniu" (usunięciu sprzeczności z prawem) projekt może ponownie być zgłoszony przez wnioskodawcę. Mogą istnieć jednak projekty o charakterze *contra legem*, w których usunięcie tych niezgodności może być praktycznie niemożliwe, co wyklucza tę drogę postępowania.

3) Teoretycznie jest też możliwe skierowanie projektu ustawy (uchwały) do pierwszego czytania. Trzeba jednak pamiętać, że zgodnie z art. 34 Regulaminu w wypadku niektórych projektów o charakterze ustrojowym, rozpatrywanie ich jest obligatoryjne na posiedzeniu Sejmu. W tej sytuacji skierowanie projektu, który był uprzednio skierowany do Komisji Ustawodawczej przez Prezydium (co było równoznaczne z wątpliwościami Prezydium Sejmu) i uzyskał negatywną opinię Komisji Ustawodawczej co do zgodności z prawem danego projektu, będzie bardziej decyzją polityczną niż decyzją merytoryczną.

Beata Szepietowska
29.01.93

Opinia w sprawie trybu postępowania Prezydium Sejmu z opiniami podjętymi na podstawie art. 31 ust. 6 Regulaminu Sejmu

Zgodnie z art. 31 ust. 6 Regulaminu Sejmu (M.P. Nr 26, poz. 185 z późn.zm.) Prezydium Sejmu może skierować do Komisji Ustawodawczej projekt ustawy lub uchwały, co do którego istnieje wątpliwość, czy nie jest on sprzeczny z prawem. Komisja opiniuje projekt jako niedopuszczalny, jeżeli większość 3/5 głosów poprze powyższe stanowisko.

Ta *expressis verbis* określona funkcja Komisji Ustawodawczej realizuje przepis art. 18 ust. 1 pkt 2 Regulaminu Sejmu, w myśl którego "komisje sejmowe są organami powołanymi do wyrażania opinii w sprawach przekazanych pod ich obrady przez Sejm lub Prezydium Sejmu".

Opinia jako prawna forma wyrażenia stanowiska danego podmiotu w określonej sprawie nigdy nie ma charakteru wiążącego dla podmiotu wnioskującego o jej sporządzenie (podjęcie). Może być przezeń wzięta pod uwagę, ale nie musi. Bowiem, od swobodnego uzyskania podmiotu wnioskującego zależy nadanie argumentom przedstawionym w opinii waloru przesłanek decydujących o ostatecznym kształcie przyjętego rozstrzygnięcia.

Należy podkreślić, iż regulaminowe warunki podjęcia opinii w sprawie niedopuszczalności projektu ustawy lub uchwały wyraźnie różnicują tego rodzaju opinię od każdej innej, podjętej jako rezultat realizacji art. 18 ust. 1 pkt 2.

Przesądza o tym:

1. Podmiot opiniujący - Komisja Ustawodawcza.

Jest ona jedynym wewnętrznym organem pomocniczym Sejmu, który w wykonywaniu swoich funkcji może prowadzić prewencyjną kontrolę zgodności z obowiązującym prawem wniesionych projektów ustaw i uchwał.

Kompetencja ta wynika z punktu 12 załącznika do Regulaminu Sejmu "Przedmiotowy zakres działania komisji sejmowych" stanowiącego, że do zakresu działania Komisji Ustawodawczej "należą sprawy ogólnej problematyki legislacyjnej, jednolitości prawa (...), współdziałania w organizowaniu procesu ustawodawczego i zapewnienia jego prawidłowości". W szczególności, uprawnienie powyższe przysługuje Komisji Ustawodawczej na podstawie art. 31 ust. 6, z tym że jego wykonanie limitowane jest czasowo (co wynika z interpretacji art. 31 i następnych Regulaminu Sejmu) tzn. do dnia przeprowadzenia pierwszego czytania.

2. Przedmiot opinii - merytoryczne rozstrzygnięcie o zgodności (niezgodności) projektu ustawy lub uchwały z prawem.

3. Procedura podjęcia opinii - kwalifikowana większość 3/5 głosów członków Komisji w obecności co najmniej 1/3 jej składu.

Stąd, Prezydium Sejmu otrzymując opinię w sprawie niedopuszczalności projektu ustawy lub uchwały ma gwarancję, iż podjął on organ merytorycznie właściwy, w szczególnym trybie - jednoznacznie kształtującym treść opinii.

Kolejny etap postępowania Prezydium Sejmu kończy podjęcie decyzji w sprawie opiniowanego projektu.

Skoro, w myśl art. 31 ust. 5 Regulaminu Sejmu, Prezydium Sejmu może zwrócić wnioskodawcy projekt ustawy lub uchwały jeśli dołączone uzasadnienie nie odpowiada określonym wymogom (z ust. 2 i 3 tego artykułu), to tym bardziej może (a nawet powinno) odesłać wnioskodawcy projekt ustawy lub uchwały który uzna za niezgodny z obowiązującym prawem. Stanowisko Prezydium - obok "sentencji" (zwrócenie projektu) - powinno zawierać również argumenty ją uzasadniające.

Istnieje również możliwość, znana praktyce funkcjonowania innych parlamentów, pozostawienia projektu bez rozpatrzenia.

Jednakże, zgodnie z rozumieniem pojęcia inicjatywy ustawodawczej - prawo legitymowanego podmiotu do wystąpienia z projektem ustawy łączy się integralnie z obowiązkiem jego rozpatrzenia przez Sejm.

Stąd, można by uznać, iż istnieje w ocenie Prezydium Sejmu przesłanek uzasadniających zwrócenie projektu wnioskodawcy (tak z art. 31 ust. 5, jak i z art. 31 ust. 6) kończy wstępną fazę rozpatrzenia projektu pod kątem jego dopuszczalności legislacyjnej.

Beata Szepietowska
4.02.93

Jaki powinien być tryb postępowania z projektami ustaw, które zostały wniesione równocześnie

1. Zgodnie z art. 31 ust.1 i 2 uchwały Sejmu RP z dn. 30 lipca 1992 r. *Regulamin Sejmu RP* (M.P. Nr 26, poz. 185 z późn.zm.), podmiot legitymowany (art. 29 RS) wykonuje inicjatywę ustawodawczą, realizując łącznie trzy przesłanki:

- a) złożenie projektu ustawy w formie pisemnej na ręce Marszałka Sejmu;
- b) wskazanie przedstawiciela wnioskodawcy upoważnionego do reprezentowania go w pracach nad tym projektem;
- c) dołączenie uzasadnienia do projektu ustawy.

W omawianym przypadku wnioskodawcy spełnili wyżej wskazane warunki, co oznacza, że na ręce Marszałka Sejmu złożono dwa tożsame projekty ustaw, tzn. akty prawne o takim samym tytule, takiej samej treści i takim samym uzasadnieniu.

Projekty te różni natomiast:

- a) osoba wnioskodawcy: Rada Ministrów oraz grupa posłów;
- b) procedura uchwalenia: tryb pilny (art. 16 *Małej Konstytucji*) oraz tryb zwykły (art. 15 *Małej Konstytucji*);
- c) osoba przedstawiciela upoważnionego do reprezentowania wnioskodawcy w pracach nad tym projektem.

Nie ulega wątpliwości, iż cechą różniącą obydwie akty jest również czas (data) ich złożenia na ręce Marszałka Sejmu. Wystąpienie z inicjatywą ustawodawczą - postrzegane jako czynność formalna - pozwala precyzyjnie ustalić datę wniesienia projektu. W praktyce nie jest zatem możliwe "jednoczesne" przedłożenie obydwu projektów, co tym samym rozstrzyga o pierwszeństwie jednego z nich.

Stąd, gdyby w omawianej sprawie uznać za podstawę niepisaną zasadę *prior tempore, potior iure* (pierwszy w czasie - lepszy w prawie) należałoby kontynuować proces ustawodawczy dla projektu ustawy, który został wniesiony jako pierwszy.

2. Stwierdzając pierwszeństwo złożenia projektu poselskiego i wniosek o jego rozpatrzenie w trybie zwykłym, stajemy przed problemem uzasadniającym przesłanki i procedurę uchwalenia projektu ustawy w trybie pilnym, o który wnioskuje Rada Ministrów.

Jeżeli bowiem kierować się w omawianej sprawie powszechnie aprobowanym postulatem racjonalnego ustawodawcy, to - biorąc pod uwagę sytuację (prawna i faktyczna), która uzasadnia złożenie projektu pilnego, i co ważniejsze: okoliczność, iż proces legislacyjny dla tego projektu zakończy się wcześniej (konstytucyjnie i regulaminowo skrócone terminy) - Sejm nie wydaje się być związany w swym stanowisku jedynie datą złożenia projektu.

Na marginesie, zasadę *prior tempore, potior iure* można by więc (niewątpliwie z odcieniem makiawelicznej przewrotności) odnosić do zakończenia (efektów) procesu legislacyjnego: lepsza ta procedura, która gwarantuje pierwszeństwo (w czasie) uchwalenia (bądź nieuchwalenia) ustawy.

Jednak Sejm, rozpoczynając proces ustawodawczy dla projektu rządowego musi wziąć pod uwagę prawo Rady Ministrów do wycofania klauzuli pilności przed rozpoczęciem drugiego czytania (art. 56f RS). Skorzystanie z powyższej możliwości podważałoby zatem uzasadnienie wyjątkowej sytuacji oraz cel (szybkie uchwalenie ustawy), które stanowiły podstawę uznania pierwszeństwa projektu rządowego.

Jednocześnie wnioskodawca projektu rozpatrywanego w trybie pilnym nie ma kompetencji do wycofania projektu w całości.

Powyższe rozstrzygnięcia stanowią zatem gwarancję, iż projekt przejdzie przez wszystkie fazy procesu ustawodawczego (w trybie pilnym lub zmodyfikowanym: pilny w zwykły), by ostatecznie Sejm głosował nad jego uchwaleniem.

Pewności tego rodzaju nie daje natomiast uruchomienie trybu zwykłego, gdyż (zgodnie z art. 15 ust. 4 MK i art. 33 ust. 2 RS) wnioskodawca, do czasu zakończenia pierwszego czytania, może wycofać wniesiony przez siebie projekt, a projekt poselski uważa się za wycofany również wówczas, gdy liczba posłów popierających projekt jest mniejsza niż 15.

Równocześnie art. 15 ust. 4 *in fine* *Małej Konstytucji* przewiduje w zaistniałej sytuacji swoistą kompetencję Sejmu: Izba "podejmuje decyzje o dalszym toku postępowania". Przepis ten nie został uszczegółowiony w postanowieniach *Regulaminu Sejmu*, co jednak nie podważa prawa Izby do rozstrzygnięcia o przyszłości legislacyjnej wycofanego projektu.

3. Reasumując, analiza przedstawionych wyżej argumentów zmierzających do rozstrzygnięcia powstałego problemu prowadzi do wniosku, zgodnie z którym uznanie prymatu idei racjonalnego ustawodawcy uzasadnia rozpatrzenie rządowego projektu ustawy w trybie pilnym.

Beata Szepietowska
4.02.93

Tryb postępowania z projektami ustaw skierowanymi po pierwszym czytaniu do właściwej komisji

Stan faktyczny. Prezydium Sejmu nadając bieg inicjatywom ustawodawczym: poselskiemu projektowi ustawy o finansowaniu gmin (przedłożony w dn. 28 października 1993 r. - Druk Sejmowy nr 43) oraz rządowemu pilnemu projektowi ustawy o finansowaniu gmin (przedłożony w dn. 15 listopada 1993 r. - Druk Sejmowy nr 94), rozstrzygnęło o przeprowadzeniu I czytania na posiedzeniu Sejmu.

I czytanie obydwu projektów ustaw (w dn. 18 listopada 1993 r.) zakończyło się skierowaniem obydwu projektów do właściwych komisji: Polityki Gospodarczej, Budżetu i Finansów oraz Samorządu Terytorialnego.

Komisje po rozpatrzeniu projektów przygotowały dla Izby sprawozdanie, w którym określają swoje stanowisko w odniesieniu do projektów. W sprawozdaniu tym komisje wnioskuje o przyjęcie projektu ustawy w formie tekstu jednolitego projektu i przedkładają zgłoszone wnioski mniejszości.

Zaistniała sytuacja rodzi problem proceduralny związany z wyborem trybu (zwykły czy pilny), właściwego dla dalszego postępowania z projektem ustawy o finansowaniu gmin.

Stan prawny. Uwzględniając postulat racjonalnego ustawodawcy, a w konsekwencji aprobując stanowisko, zgodnie z którym postępowanie z pilnym projektem ustawy "konsumuje" czy też obejmuje swym zasięgiem tryb zwykły, należałoby uznać zasadność kontynuowania procesu legislacyjnego (dla omawianego projektu) w trybie pilnym.

Powyższe rozstrzygnięcie nie budzi wątpliwości, jeżeli:

a) jednolity tekst projektu ustawy jest projektem rządowym i Rada Ministrów przed rozpoczęciem II czytania nie wycofa klauzuli pilności (art. 56f *Regulaminu Sejmu*), mimo zgłoszonych wniosków mniejszości (poselskich);

b) jednolity tekst projektu ustawy jest projektem rządowo-poselskim (po przyjęciu przez komisje określonych poprawek) i Rada Ministrów przed rozpoczęciem II czytania nie wycofa klauzuli pilności, mimo zgłoszonych wniosków mniejszości (poselskich).

W takich sytuacjach Sejm rozpatruje nadal rządowy pilny projekt ustawy z założeniem, że Rada Ministrów (*implicite*) wyraża zgodę na jego zmianę przez Izbę w wyniku przyjęcia wniosków mniejszości (poselskich).

Innego rodzaju problem powstaje wówczas, gdy jednolity tekst projektu ustawy jest projektem poselskim, zgłoszono wnioski mniejszości (rządowe), a Rada Ministrów nie wycofała klauzuli pilności.

Wydaje się, że w tym przypadku uzasadnione jest kontynuowanie prac nad projektem w trybie pilnym, jeżeli przyjęte wnioski mniejszości (rządowe) nadają projektowi - w aspekcie merytorycznym - treść pierwotnego projektu złożonego przez Radę Ministrów.

W razie uwzględnienia niektórych wniosków mniejszości (rządowych), bądź spośród nich - tych, które nie mają charakteru rozstrzygającego, przy jednoczesnym działaniu klauzuli pilności, racjonalność w procesie ustawodawczym winna również przesądzić o wyborze przyspieszonego trybu rozpatrzenia projektu ustawy.

Reasumując, jedynymi przesłankami rozpatrzenia projektu ustawy w formie tekstu jednolitego projektu w trybie zwykłym będzie:

a) wycofanie przez Radę Ministrów klauzuli pilności w terminie regulaminowo określonym;

b) odrzucenie przez Sejm wszystkich wniosków mniejszości (rządowych), zgłoszonych wobec poselskiego projektu ustawy w formie tekstu jednolitego projektu.

Na marginesie należy podkreślić, iż dla niniejszej opinii regulaminowy termin (art. 40 ust. 2 pkt 2): "przyjęcie projektu z określonymi poprawkami, w formie tekstu jednolitego" ma dwojakie znaczenie.

Jeżeli bowiem komisje rozpatrywały równoległe dwa projekty ustaw, to termin ten może być rozumiany:

a) *sensu stricto* - jako tekst jednolity projektu po uwzględnieniu poprawek tzn. projekt wspólny - rządowo-poselski, z wnioskami mniejszości czyli propozycjami poprawek odrzuconymi przez komisje;

b) *sensu largo* - jako tekst jednolity pierwotnego projektu rządowego lub tekst jednolity pierwotnego projektu poselskiego, z wnioskami mniejszości czyli propozycjami poprawek odrzuconymi przez komisje (np. jedynych i najdalej idących jak: odrzucenie projektu w całości, konkretnego przepisu lub jego części).

II. Zagadnienie dotyczące trybu postępowania z dwoma projektami ustaw o tym samym zakresie przedmiotowym (choć różnych propozycjach rozstrzygnięć merytorycznych), wniesionych z inicjatywy poselskiej oraz inicjatywy rządowej w trybie zwykłym i skierowanych przez Izbę po I czytaniu do rozpatrzenia we właściwych komisjach nie rodzi proceduralnych problemów interpretacyjnych.

W aspekcie kształtowania materii regulowanej przez komisje w projekcie ustawy w formie tekstu jednolitego projektu będą miały zastosowanie przepisy art. 40 *Regulaminu Sejmu*.

Wojciech Sokolewicz
25.02.93

W sprawie dalszego postępowania z projektem ustawy lub uchwały do którego nie dołączono uzasadnienia

Pytanie (...) dotyczy trybu postępowania z projektem ustawy względnie uchwały w sytuacji, gdy wnioskodawca uporczywie odmawia przedstawienia uzasadnienia projektu ustawy lub uchwały nie wycofując jednocześnie projektu.

W świetle mających tutaj zastosowanie przepisów Regulaminu Sejmu odpowiedź na tak postawione pytanie musi być zróżnicowana odpowiednio do tego - czy chodzi o projekt ustawy, czy o projekt uchwały.

1. W odniesieniu do projektu ustawy obowiązkiem ogólnym wnioskodawcy jest dołączenie uzasadnienia, które powinno uwzględniać w swej treści wskazane w regulaminie elementy (art. 31 ust. 2 i 3). Jeżeli wnioskodawca z tego obowiązku się nie wywiązuje, Prezydium Sejmu powinno zwrócić mu projekt ustawy. Inicjatywę ustawodawczą uznaje się za nieskuteczną, tzn. nie wywołującą dalszych konsekwencji prawnych.

Zgodnie bowiem z art. 31 ust. 5 Regulaminu Sejmu Prezydium Sejmu może zwrócić wnioskodawcy projekt ustawy, jeżeli uzasadnienie dołączone do projektu nie odpowiada wspomnianym wyżej wymogom regulaminowym. Skoro w takiej sytuacji Prezydium Sejmu może zwrócić projekt, to tym bardziej - na zasadzie rozumowania *a maiori ad minus* - władne jest zwrócić projekt, do którego wbrew wyraźnemu postanowieniu Regulaminu nie dołączono żadnego uzasadnienia.

O ile jednak w wypadku zakwestionowania treści uzasadnienia Prezydium Sejmu ocenia zakres i stopień jej niezgodności z wymogami regulaminowymi i dlatego - w wyniku takiej oceny - może zwrócić projekt wnioskodawcy, o tyle w wypadku braku uzasadnienia nie zachodzi potrzeba dokonywania takiej oceny. Prezydium Sejmu powinno zwrócić projekt.

2. W odniesieniu do projektu uchwały regulamin nie nakłada na wnioskodawcę ogólnego obowiązku dołączenia uzasadnienia, a w związku z tym nie określa też odrębnie wymogów dotyczących treści uzasadnienia. Natomiast przepisy art. 31 ust. 2 i 3 odnoszące się w zasadzie do treści uzasadnienia projektu ustawy mają zastosowanie - co wynika z brzmienia art. 31 ust. 5 - do projektów uchwał, ale - jak należy sądzić - zastosowanie odpowiednie. Charakter prawny uchwał Sejmu jest nader zróżnicowany. Dlatego zróżnicowane też muszą być ich uzasadnienia. Stąd wniosek o tylko odpowiednim stosowaniu tutaj wymogów określonych przez regulamin dla uzasadnienia projektu ustawy.

Otóż, mimo braku generalnego obowiązku wnioskodawcy dołączenia uzasadnienia do projektu uchwały, Marszałek Sejmu może obowiązek taki nałożyć w trybie art. 31 ust. 4 regulaminu. Oznacza to, że z uprawnienia powyższego Marszałek Sejmu może skorzystać tylko wówczas, kiedy projektowana uchwała ma nakładać na określone podmioty obowiązki, a więc w szczególności nie jest apelem, ani oświadczeniem w rozumieniu art. 55 ust. 2 Regulaminu Sejmu. Także inne postaci uchwał Sejmu - nie nakładających obowiązków na określone podmioty - wyłączone są ze wspomnianego uprawnienia Marszałka Sejmu. W wypadkach wątpliwych rozstrzygnięcie w formie wykładni Regulaminu należy do Prezydium Sejmu, działającego w trybie art. 13 ust. 1 pkt 5 regulaminu.

W wypadku, kiedy Marszałek Sejmu zażąda od wnioskodawcy dołączenia uzasadnienia do projektu uchwały, ocena wywiązania się z tego obowiązku przez wnioskodawcę należy do Prezydium Sejmu, które - podobnie jak w wypadku postępowania z projektem ustawy - może zwrócić wnioskodawcy projekt uchwały, którego uzasadnienie nie odpowiada wymogom regulaminowym, zaś powinno to uczynić, jeśli mimo żądania Marszałka Sejmu uzasadnienie nie zostało w ogóle dołączone.

3. Należy w końcu przypomnieć, że również w rozważanym tutaj zakresie przepisy regulaminowe mają znaczenie nie tylko instrukcyjne, lecz charakteryzują się mocą prawną norm bezwzględnie obowiązujących. Regulamin Sejmu bowiem określa tryb pracy Sejmu w oparciu o wyraźny przepis art. 14 ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r., jest więc aktem normatywnym szczególnie ściśle związanym z konstytucją, detalizującym z woli samego ustrojodawcy przepisy rangi konstytucyjnej.

Beata Szepietowska
15.04.94

Opinia w sprawie trybu postępowania z projektami ustaw: rządowego z klauzulą "pilny" oraz poselskiego, jeżeli regulują (identycznie bądź odmiennie) materię rodzajowo taką samą

1. Zgodnie z art. 31 ust. 1 i 2 uchwały Sejmu RP z dn. 30 lipca 1992r. (M.P. Nr 26, poz.185 z poz.zm.) Regulamin Sejmu RP podmiot legitymowany (art. 29 RS) wykonuje inicjatywę ustawodawczą, realizując łącznie trzy przesłanki:

- a) złożenie projektu ustawy w formie pisemnej na ręce Marszałka Sejmu;
- b) wskazanie przedstawiciela wnioskodawcy upoważnionego do reprezentowania go w pracach nad tym projektem;
- c) dołączenie uzasadnienia do projektu ustawy.

W rozpatrywanej sytuacji mogą natomiast zaistnieć dwa odmiennie stany faktyczne:

- a) złożone projekty będą tożsame legislacyjnie, tzn. akty te noszą taki sam tytuł, mają taką samą treść i takie samo uzasadnienie;
- b) złożone projekty będą zróżnicowane pod względem treści (tzn. akty te proponują odmiennie rozwiązania merytoryczne), a zatem i uzasadnienia, choć noszą taki sam tytuł (obejmują materię rodzajowo taką samą).

Jednocześnie, obydwie przypadki różni zawsze:

- a) osoba wnioskodawcy: Rada Ministrów oraz grupa posłów;
- b) procedura uchwalenia: tryb pilny (art. 16 Małej Konstytucji) oraz tryb zwykły (art. 15 Małej Konstytucji);
- c) osoba przedstawiciela upoważnionego do reprezentowania wnioskodawcy w pracach nad tym projektem.

Nie ulega wątpliwości, iż cechą różniącą obydwie projekty (dla sytuacji a i b) jest również czas (data) ich złożenia na ręce Marszałka Sejmu. Wystąpienie z inicjatywą ustawodawczą - postrzegane jako czynność formalna - pozwala precyzyjnie ustalić datę wniesienia projektu. W praktyce nie jest zatem możliwe "jednoczesne" przedłożenie obydwu projektów, co tym samym rozstrzyga o pierwszeństwie jednego z nich.

Stąd, gdyby w omawianej sprawie uznać za podstawę niepisaną zasadę *prior tempore, potior iure* (pierwszy w czasie - lepszy w prawie) należałoby kontynuować proces ustawodawczy dla projektu ustawy, który został wniesiony jako pierwszy.

Równocześnie, trudno pominąć kompetencję Prezydium Sejmu do nadawania biegu inicjatywom ustawodawczym (art. 13 ust. 4a RS), która ostatecznie przesądza o obowiązku ustalenia orientacyjnego kalendarza prac w Sejmie nad projektem pilnym (art. 56a ust. 1 *in fine* RS), zaś wobec projektu poddanego rozpatrzeniu w trybie zwykłym - pozostawia Prezydium Sejmu swobodę w oznaczeniu terminu pierwszego czytania projektu na posiedzeniu plenarnym Sejmu lub przekazania komisjom właściwym.

Należy przy tym podkreślić, że chociaż Prezydium Sejmu nie jest determinowane żadnymi warunkami czasowymi przy uruchomieniu postępowania w trybie zwykłym, to organu tego nie może cechować bezczynność (powstrzymanie się od nadania biegu) w stosunku do wniesionego projektu ustawy (art. 13 ust. 4a RS stanowi: "PS nadaje bieg [...]").

Opcja powyższa znajduje także uzasadnienie w rozumieniu pojęcia "inicjatywa ustawodawcza", które oznacza zarówno prawo legitymowanego podmiotu do wystąpienia z projektem ustawy, jak i obowiązek rozpatrzenia projektu przez Sejm (etap pierwszy - nadanie biegu).

2. Stwierdzając pierwszeństwo złożenia projektu poselskiego i jego rozpatrzenie w trybie zwykłym, stajemy przed problemem motywującym zastosowanie procedury uchwalenia projektu ustawy w trybie pilnym, o który wnioskuje Rada Ministrów.

Jeżeli bowiem kierować się w omawianej sprawie powszechnie aprobowanym postulatem racjonalnego ustawodawcy, to - biorąc pod uwagę sytuację (prawną i faktyczną), która uzasadnia złożenie projektu pilnego, i co ważniejsze: okoliczność, iż proces legislacyjny dla tego projektu zakończy się wcześniej (konstytucyjnie i regulaminowo skrócone terminy) - Sejm nie wydaje się być związany w swym stanowisku jedynie datą złożenia projektu.

Na marginesie, zasadę *prior tempore, potior iure* można by więc (niewątpliwie z odcieniem makiawelicznej przewrotności) odnosić do zakończenia (efektów) procesu legislacyjnego: lepsza ta procedura, która gwarantuje pierwszeństwo (w czasie) rozpatrzenia projektu ustawy, a więc i "zamknięcie" postępowania przez uchwalenie (bądź nieuchwalenie).

Jednakowoż, Sejm rozpoczynając proces ustawodawczy dla projektu rządowego musi wziąć pod uwagę prawo Rady Ministrów do wycofania klauzuli pilności przed rozpoczęciem drugiego czytania (art. 56f RS). Skorzystanie z powyższej możliwości podważałoby zatem uzasadnienie wyjątkowej sytuacji oraz cel (szybkie uchwalenie ustawy), które stanowiły podstawę uznania pierwszeństwa projektu rządowego.

Jednocześnie wnioskodawca projektu rozpatrywanego w trybie pilnym nie ma kompetencji do wycofania projektu w całości.

Powyższe rozstrzygnięcia stanowią zatem gwarancję, iż projekt przejdzie przez wszystkie fazy procesu ustawodawczego (w trybie pilnym lub zmodyfikowanym: pilny w zwykły), by ostatecznie Sejm głosował nad jego uchwaleniem.

Pewności tego rodzaju nie daje natomiast uruchomienie trybu zwykłego, gdyż (zgodnie z art. 15 ust. 4 MK i art. 33 ust. 2 RS) wnioskodawca, do czasu zakończenia pierwszego czytania, może wycofać wniesiony przez siebie projekt, a projekt poselski uważa się za wycofany również wówczas, gdy liczba posłów popierających projekt jest mniejsza niż 15.

Równocześnie art. 15 ust. 4 *in fine* Małej Konstytucji przewiduje w zaistniałej sytuacji następującą kompetencję Sejmu: Izba "podejmuje decyzje o dalszym toku postępowania". Przepis ten nie został uszczegółowiony w postanowieniach Regulaminu Sejmu, co jednak nie podważa prawa Izby do kształtowania przyszłości legislacyjnej wycofanego projektu.

Uogólniając, analiza przedstawionych wyżej argumentów zmierzających do rozstrzygnięcia powstałego problemu prowadzi do wniosku, zgodnie z którym uznanie prymatu idei racjonalnego ustawodawcy uzasadnia stanowisko Prezydium Sejmu w sprawie łącznego rozpatrywania rządowego projektu ustawy z klauzulą "pilny" oraz projektu poselskiego przez nadanie im biegu w trybie pilnym (bez względu na tożsamość czy też różnicę regulowanego zakresu przedmiotowego).

Wypada podkreślić, że opcja powyższa jest przykładem stosowania zwyczaju parlamentarnego (ukształtowanego pod rządami Małej Konstytucji), który - przy aprobacie Izby - wypełnia swoistą lukę prawną w postanowieniach Regulaminu Sejmu (choć art. 16 ust. 2 Małej Konstytucji stanowi *expressis verbis*, że "Regulamin Sejmu określa odrębności w postępowaniu ustawodawczym w sprawie projektu pilnego").

Andrzej Szmyt
22.01.97

O dołączaniu projektów aktów wykonawczych do wnoszonego projektu ustawy budżetowej

Zgodnie z art. 15 Małej Konstytucji z 1992 r. inicjatywa ustawodawcza przysługuje posłom, Senatowi, Prezydentowi i Radzie Ministrów (ust. 1); Rada Ministrów zgłaszając projekt ustawy przedstawia jej skutki finansowe oraz załącza projekty podstawowych aktów wykonawczych (ust. 2). Jednocześnie art. 21 Małej Konstytucji przewiduje, że Rada Ministrów jest obowiązana przedłożyć Sejmowi projekt ustawy budżetowej w terminie umożliwiającym jej uchwalenie przed rozpoczęciem roku budżetowego, a w szczególnych wypadkach przed końcem pierwszego kwartału roku. Termin ten oraz warunki, jakim powinien odpowiadać projekt budżetu, określa ustawa (ust. 1). Porównanie *prima facie* brzmienia obu przepisów może prowadzić do pytania, czy wymóg dołączenia projektów podstawowych aktów wykonawczych obejmuje też sytuację, gdy Rząd przedkłada Sejmowi projekt ustawy budżetowej.

Dla jasności obrazu normatywnego sytuacji należy dodać, iż ustawę, do której odsyła art. 21 ust. 1 *in fine*, stanowi *de facto* tylko ustawa z dnia 5 stycznia 1991 r. - Prawo budżetowe (tekst jedn. Dz. U. z 1993 r. Nr 72, poz. 344 z późn.zm.). Ustawa ta w rozdziale 4 ("Opracowywanie i uchwalanie budżetu państwa") przewiduje, że Minister Finansów opracowuje projekt ustawy budżetowej, który wraz z uzasadnieniem oraz wykazem spraw spornych przedkłada Radzie Ministrów (art. 31 ust. 3 pkt 3), zaś Rada Ministrów uchwała projekt ustawy budżetowej i wraz z uzasadnieniem przedstawia go Sejmowi i Senatowi w terminie do 31 października roku poprzedzającego rok budżetowy (art. 33 ust. 1). Jednocześnie Prawo budżetowe w art. 34 ust. 1 przesądza, co ustawa budżetowa określa (obejmuje) oraz to, jakie elementy (dane) zawierać ma uzasadnienie, załączane do projektu ustawy budżetowej (art. 34 ust. 3 pkt 1-6). W żadnym z tych przepisów Prawa budżetowego nie wspomina się o załączaniu do projektu ustawy budżetowej projektów podstawowych aktów wykonawczych.

Kolejną warstwę normatywną w odniesieniu do interesującej nas problematyki zawiera Regulamin Sejmu z dnia 30 lipca 1992 r. (MP Nr 26, poz. 185 z późn.zm.), który w dziale II (rozdz. 1 - *Postępowanie z projektami ustaw i uchwał*) przewiduje, iż do projektu ustawy dołącza się uzasadnienie o określonej regulaminowo treści (art. 31 ust. 2 i 3) oraz przesądza, że do uzasadnienia wniesionego przez Radę Ministrów projektu ustawy dołącza się projekty podstawowych aktów wykonawczych (art. 31 ust. 3a). Jednocześnie w art. 57 Regulaminu Sejmu (rozdz. 2 - *Postępowanie z projektami ustaw budżetowych ...*) przewiduje się, że wniesione do Sejmu projekty ustawy budżetowej w trybie przewidzianym w rozdziale 1, ze zmianami wynikającymi z rozdziału 2; dodać należy, iż w rozdz. 2 nie wspomina się o załączaniu do projektu ustawy budżetowej projektów podstawowych aktów wykonawczych.

Powyższy stan prawny prowadzi mnie do konkluzji, iż Rada Ministrów przedkładając Sejmowi projekt ustawy budżetowej ma także obowiązek załączyć projekty podstawowych aktów wykonawczych.

Dla powyższego stwierdzenia podstawowe znaczenie mają przytoczone wyżej przepisy konstytucyjne. Przepis zawarty w art. 21 Małej Konstytucji stanowi *lex specialis* wobec art. 15 tejże Małej Konstytucji, jednakże tylko i wyłącznie w zakresie wyraźnie nim regulowanym. Ma więc on aspekt kompetencyjny (wyłączność Rady Ministrów), przesądza o nałożeniu na rząd obowiązku corocznego przedkładania projektu, zakreśla termin, a jednocześnie odsyła do Prawa budżetowego. Odesłanie to obejmuje jednak tylko konkretyzację terminu i określenie warunków, jakim powinien odpowiadać projekt budżetu. Treść przepisu zawartego w art. 21 Małej Konstytucji nie przekreśla więc obowiązku załączenia projektów podstawowych aktów wykonawczych, jaki *explicite* zawarty jest w art. 15 Małej Konstytucji. Przepis art. 15 ust. 2 wyraźnie rozróżnia pojęcie projektu ustawy i projektów podstawowych aktów wykonawczych. Także w art. 21 ust. 1 odesłanie określenia warunków do ustawy (Prawa budżetowego) dotyczy wyłącznie projektu budżetu.

Zgodnie z powyższym rozróżnieniem Prawo budżetowe w art. 34 przesądziło stosowne kwestie, a pominięcie kwestii załączania projektów aktów wykonawczych nie jest jakimś odmiennym uregulowaniem.

Również osobne uregulowanie zawartości uzasadnienia projektu nie narusza - nie tylko w hierarchii norm, ale i w zakresie merytorycznym - regulacji dotyczącej obowiązku załączania projektów aktów wykonawczych. Stanowisko doktryny od dawna i konsekwentnie wskazuje także na odrębność projektu ustawy i uzasadnienia. Specyfika projektu ustawy budżetowej niewątpliwie wymaga odmiennych elementów uzasadnienia, niż w uzasadnieniach do innych projektów ustaw, ale też temu założeniu czyni zadość art. 34 Prawa budżetowego - gdy treść tego przepisu porównać z elementami uzasadnień do projektów ustaw, przewidzianymi w art. 31 Regulaminu Sejmu. Elementy regulaminowe uzasadnień projektów ustaw w małym stopniu można odnieść do specyfiki projektu ustawy budżetowej, więc pozytywnie ocenić należy znacznie bardziej szczegółowe unormowanie zawarte w Prawie budżetowym. Stwierdzenie to nie dotyczy jednak problematyki obowiązku załączania projektów aktów wykonawczych, który zachowuje swój sens i funkcję także w odniesieniu do wnoszonego projektu ustawy budżetowej. Innymi słowy, nie tylko interpretacja brzmienia przepisów, ale i merytoryczne racje, jakie legły generalnie u podstaw wprowadzenia obowiązku załączania do projektów ustaw podstawowych projektów aktów wykonawczych, dotyczą sytuacji, gdy wnoszony jest projekt ustawy budżetowej.

Tok rozumowania, przedstawiony dla analizy relacji między art. 21 a art. 15 Małej Konstytucji odpowiednio zastosowanie ma także dla analizy relacji między art. 57 a art. 31 Regulaminu Sejmu. Generalnie zaś art. 31 ust. 3a Regulaminu Sejmu nie koliduje z brzmieniem art. 21 Małej Konstytucji. W całej zaś sytuacji jest oczywiste, że obowiązek załączania do projektów ustaw - także projektu ustawy budżetowej - projektów aktów wykonawczych dotyczy tylko tych z nich, które mają znaczenie podstawowe. Ta ostatnia cecha jest jednak kwestią oceną.

Marek Zubik
8.10.98

Informacja na temat podmiotów, do których należy kierować projekty ustaw w trybie art. 31 ust. 3 Regulaminu Sejmu w celu konsultacji tych projektów

Poniżej przedstawiona jest lista podmiotów, w stosunku do których odnosi się obowiązek konsultacji projektów ustaw, o jakim mowa jest w art. 31 ust. 3 i art. 33 ust. 3b Regulaminu Sejmu. Zestawienie to zawiera podmioty, z którymi obowiązek konsultacji projektów ustaw, dotyczących zakresu działania tych podmiotów, wynika z postanowień ustaw.

Podmiot konsultacji i podstawa prawna

1. Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych
art. 12 pkt 4) ustawy z dnia 29 VIII 1997 r. o ochronie danych osobowych, Dz. U. Nr 133, poz. 883;
2. kapituły orderów
art. 21 pkt 3) ustawy z dnia 16 X 1992 r. o orderach i odznaczeniach, Dz. U. Nr 90, poz. 450;
3. Kasa Krajowa
art. 35 ust. 2) ustawy z dnia 14 XII 1995 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo - kredytowych, Dz. U. Z 1996 r. Nr 1, poz. 2;
4. Komisja Akredytacyjna Wyższego Szkolnictwa Zawodowego
art. 29 ust. 2 pkt 7 ustawy z dnia 26 VI 1997 r. o wyższych szkołach zawodowych, Dz. U. Nr 96, poz. 590;
5. Komitet Badań Naukowych
art. 2 pkt 8) ustawy z dnia 12 I 1991 r. o Komitecie Badań Naukowych, Dz. U. Nr 8, poz. 28;

6. Komitet Doradczego Urzędu Nadzoru
art. 211 ust. 2 pkt 1) ustawy z dnia 28 VIII 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych, Dz. U. Nr 139, poz. 934;
7. Komitet Doradczy Urzędu Nadzoru
art. 211 ust. 2 pkt 1) ustawy z dnia 28 VIII 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych, Dz. U. Nr 139, poz. 934;
8. Komitet Integracji Europejskiej
art. 2 ust. 1 pkt 2) ustawy z dnia 8 VIII 1996 r. o Komitecie Integracji Europejskiej, Dz. U. Nr 106, poz. 494;
9. Konsystorz Kościoła
art. 1 ust. 3 ustawy z dnia 13 V 1994 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko - Reformowanego w Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. Nr 73, poz. 324;
10. Krajowa Rada Biegłych Rewidentów
art. 25 ust. 2 pkt 3) ustawy z dnia 13 X 1994 r. o biegłych rewidentach, Dz. U. Nr 121, poz. 592, ze zm.;
11. Krajowa Rada do Spraw Krwiodawstwa
art. 26 ust. 2 pkt 2) ustawy z dnia 22 VIII 1997 r. o publicznej służbie krwi, Dz. U. Nr 106, poz. 681;
12. Krajowa Rada Doradców Podatkowych
art. 56 ust. 2 pkt 7) ustawy z dnia 5 VII 1996 r. o doradztwie podatkowym, Dz. U. Nr 102, poz. 475;
13. Krajowa Rada Doradców Podatkowych
art. 56 ust. 2 pkt 4) ustawy z dnia 5 VII 1996 r. o doradztwie podatkowym, Dz. U. Nr 102, poz. 475;
14. Krajowa Rada Lekarsko-Weterynaryjna
art. 10 ust. 2 pkt 6) ustawy z dnia 21 XII 1990 r. o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych, Dz. U. z 1991 r. Nr 8, poz. 27;
15. Krajowa Rada Notarialna
art. 40 § 1 pkt 2) lit. b) ustawy z dnia 14 II 1991 r. Prawo o notariacie, Dz. U. Nr 22, poz. 91;
16. Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji
art. 6 ust. 2 pkt 7) ustawy z dnia 29 XII 1992 r. o radiofonii i telewizji, Dz. U. z 1993 r. Nr 7, poz. 34, ze zm.;
17. Krajowa Rada Sądownictwa
art. 2 pkt 7) ustawy z dnia 20 XII 1989 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa, Dz. U. Nr 73, poz. 435;
18. Krajowa Rada Transplantacyjna
art. 17 ust. 2 pkt 5) ustawy z dnia 26 X 1995 r. o pobieraniu i przeszczepianiu komórek, tkanek i narządów, Dz. U. Nr 138, poz. 682, ze zm.;
19. Naczelna Izba Aptekarska, okręgowe izby aptekarskie
art. 7 ust. 2 pkt 6) ustawy z dnia 19 IV 1991 r. o izbach aptekarskich, Dz. U. Nr 41, poz. 179, ze zm.;
20. Naczelna Izba Lekarska
art. 4 ust. 2 pkt 6) ustawy z dnia 17 V 1989 r. o izbach lekarskich, Dz. U. Nr 30, poz. 158;
21. Naczelna Rada Adwokacka
art. 58 pkt 9) ustawy z dnia 26 V 1982 r. Prawo o adwokaturze, Dz. U. Nr 16, poz. 124;
22. Naczelna Rada Nadzorcza
art. 14 pkt 2) ustawy z dnia 25 XI 1986 r. o organizacji i funkcjonowaniu ubezpieczeń społecznych, tekst jedn. Dz. U. z 1989 r. Nr 25, poz. 137, ze zm.;
23. Naczelna Rada Spółdzielcza
art. 11 pkt 2) ustawy z dnia 20 I 1990 r. o zmianach w organizacji i działalności spółdzielczości, Dz. U. Nr 6, poz. 36;
24. Naczelna Rada Zatrudnienia
art. 7 ust. 2 pkt 4) ustawy z dnia 14 XII 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, tekst jedn. Dz. U. z 1997 r. Nr 25, poz. 128;
25. Naczelna Izba Pielęgniarek i Położnych, okręgowe izby pielęgniarek i położnych,
art. 4 ust. 2 pkt 5) ustawy z dnia 19 IV 1991 r. o samorządzie pielęgniarek i położnych, Dz. U. Nr 41, poz. 178;
26. NBP
art. 21 pkt 3) i 4) ustawy z dnia 29 VIII 1997 r. o Narodowym Banku Polskim, Dz. U. Nr 140, poz. 938;
27. ogólnokrajowa organizacja międzyzwiązkowa, ogólnokrajowy związek zawodowy reprezentatywny dla pracowników większości zakładów pracy
art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 23 V 1991 r. o związkach zawodowych, Dz. U. Nr 55, poz. 234, ze zm.;
28. organizacje rolników
art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 8 X 1982 r. o społeczno - zawodowych organizacjach rolników, Dz. U. Nr 32, poz. 217;

29. Państwowa Agencja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych
art. 3 ust. 3 pkt 2) ustawy z dnia 29 X 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, Dz. U. Nr 35, poz. 230, ze zm.;
30. Państwowa Inspekcja Pracy
art. 8 ust. 1 pkt 9) ustawy z dnia 6 III 1981 r. o Państwowej Inspekcji Pracy, tekst jedn. Dz. U. z 1985 r. Nr 54, poz. 276;
31. Państwowa Inspekcja Sanitarna
art. 3 pkt 2) ustawy z dnia 14 III 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej, Dz. U. Nr 12, poz. 49;
32. Państwowa Rada Ochrony Przyrody
art. 11 ust. 4 pkt 2) ustawy z dnia 16 X 1991 r. o ochronie przyrody, Dz. U. Nr 114, poz. 492;
33. Pełnomocnik do Spraw Osób Niepełnosprawnych
art. 29 ust. 2 ustawy z dnia 9 V 1991 r. o zatrudnieniu i rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych, Dz. U. Nr 46, poz. 201;
34. Polska Akademia Nauk
art. 2 ust. 1 pkt 7) ustawy z dnia 25 IV 1997 r. o Polskiej Akademii Nauk, Dz. U. Nr 75, poz. 469, ze zm.;
35. Polska Izba Rzeczników Patentowych
art. 18 pkt 2) ustawy z dnia 9 I 1993 r. o rzecznikach patentowych, Dz. U. Nr 10, poz. 46;
36. Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów
art. 19 ust. 1 pkt 6) ustawy z dnia 24 II 1990 r. o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym, tekst jedn. Dz. U. z 1997 r. Nr 49, poz. 318, ze zm.;
37. Prezydium Naczelnej Rady Kościoła
art. 1 ust. 3 ustawy z dnia 20 II 1997 r. o stosunku Państwa do Kościoła Zielonoświątkowego w Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. Nr 41, poz. 254;
38. Prezydium Rady Kościoła
art. 1 ust. 3 ustawy z dnia 30 VI 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Chrześcijan Baptystów w Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. Nr 97, poz. 480;
39. Prokurator Generalny
art. 3 ust. 1 pkt 9) ustawy z dnia 20 VI 1985 r. o prokuraturze, tekst jedn. Dz. U. z 1994 r. Nr 19, poz. 70, ze zm.;
40. Rada Główna
art. 42 ust. 2 pkt 3) ustawy z dnia 12 IX 1990 r. o szkolnictwie wyższym, Dz. U. Nr 65, poz. 385, ze zm.;
41. Rada Kościoła
art. 1 ust. 3 ustawy z dnia 20 II 1997 r. o stosunku Państwa do Kościoła Starokatolickiego Mariawitów w Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. Nr 41, poz. 253;
42. Rada Kościoła
art. 1 ust. 3 ustawy z dnia 30 VI 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko - Metodystycznego w Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. Nr 97, poz. 479;
43. Rada Poczty Polskiej
art. 27 ust. 1 pkt 4) lit. e) ustawy z dnia 30 VII 1997 r. o państwowym przedsiębiorstwie użyteczności publicznej "Poczta Polska", Dz. U. Nr 106, poz. 675;
44. Rada Pomocy Społecznej
art. 53 ust. 2 pkt 1) ustawy z dnia 29 XI 1990 r. o pomocy społecznej, tekst jedn. Dz. U. z 1996 r. Nr 64, poz. 414;
45. Rada Przełożonych Kościoła
art. 1 ust. 3 ustawy z dnia 20 II 1997 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego Mariawitów w Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. Nr 41, poz. 252;
46. Rada Rolników
art. 71 pkt 1) ustawy z dnia 20 XII 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, tekst jedn. Dz. U. z 1998 r. Nr 7, poz. 25;
47. Rada Synodu
art. 1 ust. 3 ustawy z dnia 30 VI 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Polskokatolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. Nr 97, poz. 482;
48. Rzecznik Ubezpieczonych
art. 90c ust. 1 pkt 2) ustawy z dnia 28 VII 1990 r. o działalności ubezpieczeniowej, tekst jedn. Dz. U. z 1996 r. Nr 11, poz. 62;
49. Samorząd Radców Prawnych
art. 41 pkt 3) ustawy z dnia 6 VII 1982 r. o radcach prawnych, Dz. U. Nr 19, poz. 145, ze zm.;

50. Synod Kościoła
art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 13 V 1994 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko - Augsburskiego w Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. Nr 73, poz. 323;
51. Szef Służby Cywilnej
art. 7 ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 5 VII 1996 r. o służbie cywilnej, Dz. U. Nr 89, poz. 402;
52. Zarząd Kościoła
art. 1 ust. 3 ustawy z dnia 30 VI 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Adwentystów Dnia Siódmego w Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. Nr 97, poz. 481;
53. zarząd Związku Gmin Wyznaniowych Żydowskich
art. 1 ust. 3 ustawy z dnia 20 II 1997 r. o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. Nr 41, poz. 251;
54. zgromadzenie przewodniczących samorządowych kolegiów odwoławczych
art. 24 ust. 1 pkt 2) ustawy z dnia 12 X 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych, Dz. U. Nr 122, poz. 593;
55. Związek Maklerów Papierów Wartościowych i Doradców w Zakresie Publicznego Obrotu Papierami Wartościowymi
art. 36 pkt 2) ustawy z dnia 22 VII 1991 r. Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi i funduszach powierniczych, Dz. U. Nr 58, poz. 239, ze zm.

Janusz Mordwiłko
30.03.99

W sprawie spełnienia przez Senat wymogów wynikających z art. 31 ust. 2 i 2a Regulaminu Sejmu

W podniesionym przez Marszałka Senatu problemie zgodności art. 31 ust. 2 i 2a Regulaminu Sejmu z Konstytucją postrzegam dwa aspekty; jeden - wiążący się z *ratio legis* wymogu uzasadnienia do senackich projektów ustaw, drugi - dotyczący prawnej dopuszczalności pomieszczenia warunków, które musi spełniać uzasadnienie do projektu ustawy, w akcie prawnym jakim jest przyjęty w formie uchwały, Regulamin Sejmu.

Stanowisko Komisji Ustawodawczej Senatu RP z dnia 24 lutego 1999 r. oraz korespondujące z nim pismo Marszałka Senatu do Marszałka Sejmu z dnia 24 marca 1999 r. wydaje się pozostawać w kolizji z konstytucyjną rolą i charakterem Senatu.

Senat jest organem władzy ustawodawczej, ale jedynie współuczestniczy w dochodzeniu ustawy do skutku, jako że podstawowa rola w stanowieniu ustawy przypada Sejmowi.

Nierównorzędny podział kompetencji w stanowieniu ustaw wynika z Konstytucji. Znalazł on potwierdzenie w trzech fundamentalnych w tym zakresie orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego (K.5/93 z 23 listopada 1993 r., K.25/97 z 22 września 1997 r. i niepublikowanym jeszcze orzeczeniu z 1999 roku w sprawie trybu uchwalenia tzw. ustawy warszawskiej).

Zadaniem Senatu, będącego współuczestnikiem procesu stanowienia ustaw, jest czuwanie, aby ustawy odgrywające niezwykle istotną rolę w systemie źródeł prawa były jak najlepsze, tę szczególną powinność wielokrotnie publicznie eksponowali senatorowie. Dobre uzasadnienie projektu ustawy jest natomiast warunkiem *sine qua non* poprawnej legislacji, pozwala bowiem rozpoznać jak najpełniej wszelkie okoliczności związane z kreowaniem ustawy. Należy zatem przyjąć, że im uzasadnienie do projektu ustawy jest bardziej pełne i wszechstronne, tym lepiej i skuteczniej Senat może spełniać rolę Izby doskonalącej ustawy, "izby refleksji" w procesie stanowienia ustaw.

To Senat, będący członem władzy ustawodawczej, powinien być szczególnie uczulony i wrażliwy na to aby uzasadnienia do projektów ustaw spełniały stawiane im wymogi, tym bardziej że praktyka wskazuje, iż rzeczywistość nadal odbiega od ideału.

Autorzy ważnego opracowania studyjnego o stanowieniu ustaw przez polski parlament po raz kolejny stwierdzają: "Analiza projektów ustaw wskazuje na nieprzestrzeganie przez wnioskodawców wymogów regulaminowych dotyczących uzasadnienia projektu ustawy. W tym zakresie z obowiązku przedstawienia w uzasadnieniu projektu rzeczywistego stanu w normowanej dziedzinie wnioskodawcy wywiązali się w przypadku 50% projektów. Natomiast w przypadku 32% projektów uzasadnienie nie wskazywało różnic między dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym (...), jedynie 35% projektów wskazywało w uzasadnieniu projektu ustawy źródła finansowania" (zob. D. Chrzanowski i W. Sypniewski, *Analiza projektów ustaw wniesionych do Sejmu III kadencji (20.10.1997 - 20.10.1998)*, Raport Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu nr 153, luty 1999, s. 1).

Dodajmy, iż dane za okres roku obecnej kadencji wydają się rysować bardziej niekorzystnie niż w okresie Sejmu II kadencji. Gdy idzie o wymóg opatrywania rządowych projektów opiniami w zakresie zgodności z prawem Unii Europejskiej (uchwała Rady Ministrów nr 16 z 29 marca 1994 roku), to w okresie Sejmu II kadencji wśród ogółem 344 projektów Rady Ministrów wniesionych do Sejmu 44% nie zawierało takiej opinii, a w okresie po wejściu w życie uchwały Rządu 33% projektów nie zawierało takiej opinii. Zob. D. Chrzanowski i W. Sypniewski, *Analiza projektów ustaw wniesionych do Sejmu II kadencji*, "Przegląd Sejmowy" nr 2/25/98, s. 60 i n.

Te wciąż niezbyt optymistyczne dane obrazujące spełnianie przez uzasadnienie do projektów ustaw niezbędnych wymogów, powinny być przedmiotem troski Senatu oraz jego działań zmierzających do dyscyplinowania podmiotów wykonujących inicjatywę ustawodawczą, nie zaś podważania obowiązku ich spełniania.

Obydwa dokumenty urzędowe Senatu (Komisji Ustawodawczej i pismo Marszałka Senatu) nie znajdują zresztą potwierdzenia w sferze prawnej infrastruktury, w której funkcjonuje Senat. Wszak sam Senat w swoim regulaminie, będącym wyrazem jego autonomicznej woli, ustanowił rozbudowany katalog warunków jakie musi spełniać uzasadnienie do projektu ustawy przyjmowanej przez Senat. Art. 61 ust. 2 Regulaminu Senatu nakłada na senackich inicjatorów projektu ustawy obowiązek zadośćuczynienia sześciu warunkom jakie musi spełniać ich wniosek, aby został rozpatrzony przez Senat.

Senat 18 grudnia 1997 r. dokonał zmiany swojego Regulaminu (M.P. Nr 86, poz. 682) i zmienił jedną ze swoich stałych komisji zakres przedmiotowy, określając jej nazwę jako "Komisji Spraw Zagranicznych i Integracji Europejskiej". Jest zatem zapewne kwestią czasu kiedy Senat dopełni wymogi sformułowane w swoim Regulaminie, odnośnie uzasadnień do senackich projektów ustaw, o wymóg zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej.

Pewien zatem sprzeciw organów Senatu, znajdujący odzwierciedlenie w charakteryzowanych dokumentach z 24 lutego i 24 marca 1999 roku wobec spełnienia przez Senat wymogów związanych z uzasadnieniem, do kilku senackich projektów, wydaje się nie znajdować potwierdzenia w rzeczywistej działalności Senatu (treść art. 61 ust. 2 Regulaminu Senatu, zmiana charakteru i zakresu działania jednej z senackich komisji), nacechowanej troską o współczesne ustawodawstwo.

W zakresie analizy jurystycznej możemy stwierdzić, że prawo w sposób powściągliwy reguluje fazę inicjatywy ustawodawczej. Gdy chodzi o uzasadnienie do projektów ustaw, to Konstytucja formułuje jedynie wymóg przedstawienia skutków finansowych jej wykonywania (art. 118 ust. 3 K). Jest to przepis, który w praktyce ma na celu ochronę polityki i finansów państwa przed legislacją nie zważającą na uwarunkowania finansowe (budżetowe) przedsięwzięcia, zwłaszcza, że Konstytucja nie ogranicza pozarządowych podmiotów inicjatywy ustawodawczej. Konstytucja rozciąga określony w art. 118 ust. 3 obowiązek na wszystkich wnioskodawców, a nie ogranicza go tylko do rządu, jak to miało miejsce w ustawie konstytucyjnej z 1992 r. Skoro zaś na wszystkich, to także na wnioskodawcę obywatelskiego wskazanego w art. 118 ust. 2 K.

Konstytucyjna zasada uzasadnienia projektu ustawy pod względem jego skutków finansowych oznacza, że ustrojodawca sformułował samą zasadę uzasadnienia; wpisanie tylko aspektu finansowego uzasadnienia nie oznacza, jednak, iż może to być jedyny wymóg jaki ma spełniać uzasadnienie do projektu ustawy. Ustrojodawca podkreślił jego szczególną jedynie rangę oraz dał wyraz stanowisku, że od wymogu tego nie może być zwolniony żaden uprawniony podmiot inicjatywy ustawodawczej, w tym także stutysięczna grupa obywateli. Szersza regulacja tej materii nie wydawała się zapewne ustrojodawcy niezbędna, bowiem instytucja inicjatywy ustawodawczej i towarzyszącego projektowi uzasadnienia była instytucją zastaną, o utrwalonej treści merytorycznej i to nie wzbudzającej kontrowersji w praktyce funkcjonowania aparatu państwowego. Powściągliwa regulacja konstytucyjna inicjatywy ustawodawczej i uzasadnienia do projektów nie powodowała sporów pomiędzy parlamentem (także jego izbami), a innymi, uprawnionymi do wnoszenia projektów, organami państwowymi. Wymóg uzasadnienia pod względem finansowym traktowany był jako warunek niezbędny, ale nie wyczerpujący. Pełna była zgodność podmiotów inicjatywy ustawodawczej, Trybunału Konstytucyjnego oraz doktryny, że wymóg uzasadnienia finansowego nie jest wystarczający, niezbędne jest spełnienie przez uzasadnienie wielu innych wymogów, jego bowiem pełność i wszechstronność jest niezbędnym warunkiem dobrej legislacji.

Szeroki katalog warunków, które musi spełniać uzasadnienie do projektu ustawy określił przed wielu laty Regulamin Sejmu, nawiązał do nich w swoim autonomicznym regulaminie, utworzony w 1989 roku Senat RP, odnośnie do uchwalanych przez siebie projektów ustaw.

Regulamin Sejmu wymaga od wszystkich konstytucyjnych podmiotów inicjatywy ustawodawczej aby projekt był składany w formie pisemnej do Marszałka Sejmu (przesądza się przy okazji, iż procedura legislacyjna ma miejsce w Sejmie a nie Senacie albo w dowolnej z izb) a projektowi towarzyszyło uzasadnienie. Uzasadnieniu przypisuje się także też znaczenie, że niedotrzymanie jego "parametrów" może być przyczyną zwrócenia projektu wnioskodawcy czyli nienadania mu biegu. W uzasadnieniu powinny być zawarte takie treści (informacje, sprawy i okoliczności, które powinny umożliwić ocenę projektu z różnych punktów widzenia. Wśród tych wymogów stawianych wnioskodawcom, przewiduje Regulamin Sejmu zamieszczenie stwierdzenia o zgodności

projektu z prawem Unii Europejskiej lub wyjaśnienie przyczyn odstępstw od tego prawa. Wymóg ten nabierze jeszcze większego znaczenia z chwilą przystąpienia Polski do Unii Europejskiej, tym bardziej że Konstytucja (art. 91. ust. 3) gwarantuje pierwszeństwo prawa tworzonego przez organy Unii (tzw. prawa pochodnego) w przypadku kolizji z ustawą. Warunek ten nie odnosi się do projektów zgłoszonych przez posłów, Sejm bierze bowiem na siebie ustalenie tej kwestii w ramach obsługi posłów przez odpowiednie biura Kancelarii Sejmu. Inni zaś wnioskodawcy, jak Senat, Prezydent, Rada Ministrów dysponują (bądź dysponować powinni) własnym profesjonalnym zapleczem, umożliwiającym weryfikację tych warunków. Gdy idzie o wnioskodawcę społecznego, kwestię tę powinna uregulować ustawa, której wymóg przewiduje art. 118 ust. 2 K.

Regulamin Sejmu ustanawiając kilka niezbędnych elementów, z których musi składać się uzasadnienie do projektu ustawy, nie pozostaje w tym zakresie w sprzeczności z Konstytucją. Konstytucja, przewidując wymóg uzasadnienia finansowego nie zakazuje ustanowienia przez parlament innych wymogów, pod warunkiem, iż zakres i charakter tych wymogów będzie mieścił się w konstytucyjnym pojęciu i zakresie Regulaminu Sejmu.

Pod rządami konstytucji z 1952 roku przyjmowano, iż Sejm może swym regulaminem, w sposób normatywny wkraczać w stosunki zewnętrzne, może zatem konkretyzować warunki wykonywania inicjatywy ustawodawczej (zob. A. Gwiżdż, *Zagadnienia parlamentaryzmu w Polsce Ludowej*, wyd. UW 1972, s. 110, tegoż autora: *O zmianach w regulaminie Sejmu*, "Państwo i Prawo" 1972, z. 10 i inni autorzy). Ten zakres treściowy Regulaminu Sejmu, z pewnymi ograniczeniami, podtrzymywała doktryna prawa konstytucyjnego na gruncie Małej Konstytucji. W każdym bądź razie nigdy nie kwestionowano zakreślonych w Regulaminie Sejmu warunków stawianych uzasadnieniu projektu, uznając je za niezbędny warunek poprawnej legislacji. Godzi się przypomnieć, iż również Trybunał Konstytucyjny (orzeczenie U.10/92 z 26 stycznia 1993 r.) podkreślił szczególny charakter prawny regulaminu stwierdzając w uzasadnieniu do orzeczenia z 26 stycznia 1993 r., iż "regulamin Sejmu nie jest aktem wykonawczym do ustawy. Jest aktem samoistnym wydawanym wprost w oparciu o Konstytucję i w tym znaczeniu traktować go można również jako akt wykonawczy do Konstytucji".

Ten szczególny charakter prawny regulaminu, jako aktu samoistnego i stanowionego bezpośrednio na podstawie Konstytucji, nadaje mu pewne szersze możliwości w zakresie regulowania zewnętrznych - wobec Sejmu - podmiotów. Dodajmy, iż w Regulaminie Sejmu (a i Senatu) będą mogły znaleźć się, za sprawą art. 61 ust. 4 Konstytucji, pewne postanowienia mające charakter prawa powszechnie obowiązującego, w rozumieniu art. 87 ust. 1 Konstytucji.

Odpowiedzi na pytanie, czy wymogi dotyczące uzasadnienia do projektów ustaw, zawarte w Regulaminie Sejmu, są zgodne z Konstytucją należy poszukiwać w odpowiedzi na kolejne pytanie; czy ta regulacja regulaminowa mieści się w konstytucyjnym zakresie pojęcia regulaminu sejmowego.

Otóż art. 112 Konstytucji stanowi, że regulamin obok organizacji wewnętrznej i porządku prac Sejmu oraz trybu powoływania i działalności jego organów ma też (a więc jest to nie tylko prawo ale i obowiązek Sejmu) uregulować sposób wykonywania konstytucyjnych i ustawowych obowiązków organów państwowych wobec Sejmu.

Sejm ma więc określić w swoim regulaminie nie wszelkie i w ogóle stosunki między nim a organami państwowymi, ale ma określić (to nie tylko prawo ale i obowiązek) sposób wykonywania przez organy państwowe ich konstytucyjnych i ustawowych obowiązków wobec Sejmu, w takim zakresie, w jakim jest to niezbędne dla wprowadzenia w życie i pełnego urzeczywistnienia tych konstytucyjnych i ustawowych obowiązków.

Konstytucyjne upoważnienie dla Sejmu, do określenia w swoim regulaminie sposobu wykonywania konstytucyjnych i ustawowych obowiązków organów państwowych wobec Sejmu oznacza, iż w regulaminie mogą zostać określone metody, formy wykonania tych obowiązków przez organy państwowe. Etymologiczne słowo "sposób" w języku polskim oznacza bowiem "to co umożliwi uzyskanie, osiągnięcie, wykonanie czegoś; to także środek". Sposób oznacza pewną "drogę do osiągnięcia czegoś" (zob. *Słownik języka polskiego*, wyd. PWN, Warszawa 1981, t. III, s. 298).

Jeżeli więc "sposób" oznacza to, co umożliwi uzyskanie, osiągnięcie, wykonanie czegoś; środek czy możliwość, to stwarza większą swobodę regulaminową (choć również w zgodności z Konstytucją) w kształtowaniu warunków formalnych realizacji obowiązków innych organów państwowych. A zatem konstytucyjna podstawa do określenia sposobu wykonywania obowiązków innych organów legitymuje Sejm do regulaminowego unormowania warunków ich realizacji. Powyższa konstatacja w pełni pokrywa się z konkluzją wynikającą z analizy art. 112 Konstytucji przeprowadzoną przez B. Szepietowską w ekspertyzie opublikowanej w Biuletynie BSiE nr 3(25)97, ss. 55-56.

W konstytucyjnym pojęciu sposobu mieści się z pewnością regulaminowy wymóg przedłożenia przez wnioskodawcę projektu ustawy w formie pisemnej; ustanowienia przedstawiciela upoważnionego do reprezentowania go w sejmowych pracach nad projektem, nie budzi jak sądzę wątpliwości możliwość także ustanowienia w regulaminie wymogu uzasadnienia do projektu złożonego z określonych elementów, gdyby zaś przyjąć rozumowanie odmienne, tj. że art. 118 ust. 3 Konstytucji wyznacza "granice" uzasadnienia, to wówczas powinno się ono

sprowadzać wyłącznie do stwierdzeń w sprawie skutków finansowych. Tak zaś - nie odczytywał tego przepisu i nie postępuje żaden z podmiotów inicjatywy ustawodawczej z Senatem włącznie.

Uzasadnienie do projektu, będące nieodłączną jego częścią, jest pewną formą (środkiem) realizacji tej czynności prawnej jaką jest wykonanie inicjatywy ustawodawczej. Uzasadnienie ma umożliwić uzyskanie (osiągnięcie) pewnego celu jakim jest uchwalenie poprawnej legislacyjnie ustawy. Oczywistym jest, że uzasadnienie, po to aby spełniało postawiony przed nim cel nie może zawierać jakiegokolwiek treści, ale musi zawierać treść istotną z punktu widzenia podmiotu rozpatrującego i uchwalającego ustawę. Dlatego nie może to być uzasadnienie złożone z dowolnie dobranych przez wnioskodawcę elementów. Kryteria i okoliczności przedstawione w uzasadnieniu nie mogą być określane przez wnioskodawcę, musi je określać adresat projektu ustawy, to on ma bowiem prawo je determinować, jeżeli ma spełnić życzenie wnioskodawcy - a więc rozpatrzyć i ewentualnie uchwalić projekt ustawy złożony przez wnioskodawcę.

Regulaminowy wymóg uzasadnienia do projektu ustawy, złożonego z elementów określonych w art. 31 ust. 2-3 (nieprzypadkowo pomijam wymóg sformułowany w art. 31 ust. 3a Regulaminu Sejmu bo budzi on wątpliwości w zakresie zgodności z Konstytucją) uznaję za w pełni mieszczący się w konstytucyjnym zakresie art. 112; uznaję zatem, odmiennie od stanowiska Senatu, za zgodny z Konstytucją. Powtórnie w tym miejscu pragnę przywołać orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego U.10/92 z 26 stycznia 1993 r., w którym Trybunał stwierdził, że jeżeli regulacja regulaminowa mieści się w konstytucyjnej materii regulaminowej, to z zasady autonomii parlamentarnej wynika daleko idące domniemanie prawne co do jej zgodności z Konstytucją.

Konstytucja nadając zatem regulaminowi sejmowemu pewien szczególny charakter prawny (uwypuklony orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, a także treścią np. art. 61 ust. 4 K.) wyraźnie utrwalała funkcjonujące, także w przeszłości, pojęcie regulaminu jako aktu nie tylko wewnętrznego Sejmu, ale mogącego wkraczać w sposób normatywny w pewien zakres stosunków zewnętrznych.

W świetle zatem konstytucyjnego charakteru prawnego Regulaminu Sejmu oraz jego konstytucyjnego zakresu przedmiotowego zachodzi prawo Sejmu do określenia warunków jakie musi spełniać uzasadnienie do projektu ustawy przedkładanej Sejmowi do rozpatrzenia.

Ta podstawowa konstatacja nie może być komplikowana problemem nieco sztucznym, mianowicie czy inicjatywa ustawodawcza jest prawem czy obowiązkiem określonych podmiotów.

Kwestii tej generalnie nie przesądza dzisiaj żaden wyraźny przepis. Wyjątek dotyczy jedynie przedkładania projektu ustawy budżetowej (art. 221 i 222 K). Niezależnie jednak od tego rodzaju wyjątkowego brzmienia przepisu, formuła o przysługiwaniu inicjatywy ustawodawczej interpretowana była, w odniesieniu do przedkładania innych projektów ustaw, w kategoriach obowiązku postrzeganego na tle powstających potrzeb społecznych w zakresie regulacji w szczególności zaś, w tych przypadkach, w których same przepisy konstytucyjne przewidują wymóg wydania stosownych ustaw.

Należy pamiętać, iż obowiązkiem Sejmu, ale i innych organów (zwłaszcza Rady Ministrów) jest realizacja czy też wykonywanie norm konstytucyjnych w sposób nie tylko polegający na nienaruszaniu jej norm, ale także, a może przede wszystkim, na pozytywnym wcieleniu w życie jej postanowień. Pozytywny aspekt realizacji norm konstytucyjnych nakazuje postrzegać prawo inicjatywy ustawodawczej bardziej w kategoriach powinności aniżeli dyskrejonalnego uprawnienia. Przy czym oczywiście jest, że z realizacją tak rozumianego obowiązku sprzęgnięty jest w pewnym stopniu element ocenny, relatywizujący działania podmiotu dysponującego prawem inicjatywy ustawodawczej. Inicjatywę ustawodawczą postrzega się zatem w doktrynie prawa konstytucyjnego bardziej w kategoriach obowiązku aniżeli uprawnienia (zob. A. Patrzalek, A. Szmyt, *Warunki prawne wniesienia projektu ustawy*, w: *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, Wyd. Sejmowe 1994, s. 151).

Reasumując: Zarówno względy prakseologiczne leżące u podłoża racjonalnej legislacji (*ratio legis*), jak i analiza Konstytucji i Regulaminu Sejmu pozwala stwierdzić, że art. 31 ust. 2-3 Regulaminu Sejmu jest zgodny z art. 112 Konstytucji.

Uwaga uzupełniająca:

Regulaminowej regulacji objętej art. 31 ust. 2-3 nie przepatrywałem (bo nie wiąże się z tym zlecenie) przez pryzmat obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej wynikającej z art. 118 ust. 2 Konstytucji.

Andrzej Szmyt
26.04.99

W sprawie regulaminowego określania sposobu wykonywania konstytucyjnych i ustawowych obowiązków organów państwowych wobec Sejmu

W dniu 9 lutego 1999 r. Marszałek Sejmu wystąpił do Marszałka Senatu o spowodowanie odpowiedniego uzupełnienia uzasadnień projektów ustaw, skierowanych do Sejmu w trybie inicjatywy ustawodawczej. Przesłanką działania Marszałka Sejmu był przepis art. 31 ust. 2a Regulaminu Sejmowego, który przewiduje, iż w przypadku, gdy projekt ustawy wnosi Senat, Prezydent, Rada Ministrów albo komisja sejmowa, uzasadnienie projektu powinno zawierać stwierdzenie o zgodności projektu ustawy z prawem Unii Europejskiej albo oświadczenie o stopniu i powodach niezgodności z tym prawem. Jednocześnie Marszałek Sejmu działał w sytuacji, gdy analiza projektów ustaw wniesionych do Sejmu III kadencji w pierwszym jej roku (20.10.1997 - 20.10.1998 r.) wykazywała, iż uzasadnienia znacznej części projektów ustaw wniesionych w wymienionym okresie nie spełniają regulaminowych wymogów z art. 31. (por. Raport nr 153 Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, z lutego 1999 r., autorstwa D. Chrzanowskiego, P. Radziejewicza i W. Odrowąża-Sypniewskiego). W szczególności było niepokojące, że aż 20% projektów, których uzasadnienia w świetle art. 31 ust. 2a Regulaminu Sejmowego powinny zawierać stwierdzenia dotyczące zgodności z prawem Unii Europejskiej, wymogu tego nie spełniało (s. 60-61 cyt. Raportu). Takie wyniki musiały skłaniać do rozważań, czy zliberalizować przepisy regulaminowe, dotyczące treści uzasadnienia projektu, czy też bardziej rygorystycznie ich przestrzegać. O ile jednak wspomniany brak dotyczył znacznie mniejszego odsetka projektów wniesionych przez inne podmioty inicjatywy ustawodawczej, o tyle wynosił on aż 100% w przypadku projektów wniesionych przez Senat.

W odpowiedzi na pismo Marszałka Sejmu, w dniu 24 marca 1999 r. Marszałek Senatu przedstawiła stanowisko, że Prezydium Senatu i komisje senackie uznają art. 32 ust. 2-3 Regulaminu Sejmowego za niezgodny z Konstytucją, uważając, iż w świetle art. 112 Konstytucji Regulamin Sejmowy nie może regulować "sposobu wykonywania konstytucyjnych i ustawowych obowiązków organów państwa wobec Sejmu". W konsekwencji pod adresem Marszałka Sejmu skierowana została też prośba o wskazanie Marszałkowi Senatu przepisu Konstytucji, albo też ustawy, który nakłada na Senat tego rodzaju obowiązki. Zdaniem Marszałka Senatu, powszechnie wiadomo, iż "jedynym obowiązkiem nałożonym na Senat przez Konstytucję jest wymóg przedłożenia skutków finansowych wykonania inicjatywy ustawodawczej Senatu. Tym samym przepisy regulaminu nie mają prawa nakładać na organy państwa nowych nieznanych konstytucji i ustawom obowiązków".

Jak się wydaje, w omawianej sprawie można pominąć szereg istotnych uwag, jakie były dotychczas w doktrynie prawa konstytucyjnego, nauce o legislacji i praktyce ustawodawczej uznawane, a dotyczącym znaczenia - dla procesów tworzenia prawa - należytego uzasadniania projektów ustaw. Ich wyrazem, będącym próbą sprostanania oczekiwany wymogom, były od dawna m.in. regulaminowe (tak rządowe, jak i sejmowe, ale także i senackie) przepisy o uzasadnianiu projektów. W niniejszej sprawie wszczęty został natomiast spór merytoryczny o prawne podstawy tego, by Sejm mógł domagać się od Senatu uzasadnienia projektu wnoszonej ustawy w kształcie określonym przez Sejm w drodze regulaminowej. Podniesione przez Marszałka Senatu przytoczonych zarzutów świadczy, jak się wydaje, o odrzuceniu "zastanego", dotychczas utrwalonego rozumienia instytucji prawnej, jaką jest inicjatywa ustawodawcza wraz z wkomponowanym w nią wymogiem załączenia do projektu ustawy takiego uzasadnienia, jaki odpowiada wymogom określonym przez Sejm. Powtórzmy, że utrwalone rozumienie instytucji funkcjonowało w praktyce w sposób nie podlegający kontestacji, choć rzetelność samych uzasadnień często była przedmiotem zasłużonej krytyki. Obecne stanowisko Marszałka Senatu świadczy, iż inaczej niż dotychczas postrzegany jest charakter Regulaminu Sejmowego, do czego podstawę organ ten znajduje w brzmieniu art. 112 Konstytucji.

Dla ukazania sposobu rozumienia Regulaminu Sejmu można przypomnieć, iż - w świetle doktryny i praktyki - na gruncie Konstytucji z 1952 r. zakres regulaminu sprowadzono do całości materii z zakresu organizacji Sejmu oraz sposobu realizacji jego kompetencji. Obok przepisów *strictissime* regulujących wewnętrzną organizację i tok prac sejmowych pojawiły się w regulaminie postanowienia określone potocznie i obrazowo jako "zewnętrzne", tj. określające relacje Sejmu z innymi organami państwowymi, w tym także obowiązki tych organów wobec parlamentu. Działo się to w konstytucyjnych warunkach pełni władzy i nadrzędności parlamentu, co sprawiło, iż Regulamin Sejmowy - choć w formie uchwały - uznawany był za wiążący dla innych organów państwowych. Mała Konstytucja z 1992 r. zerwała z zasadą jednolitości władzy państwowej i wyprowadzanej zeń nadrzędności Sejmu w całym systemie organów państwowych, w odniesieniu do regulaminu tej Izby jednak utrzymując w zasadzie formułę równoważną dotychczasowej (art. 14). Już pod rządami Małej Konstytucji szeroką wykładnię koncepcji regulaminu podtrzymał w swym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny (por. orzeczenie z dn. 26 stycznia 1993 r., sygn. U.10/92). W szczególności można dodać, iż nie krytykowano regulaminowych warunków, jakie Sejm stawiał uzasadnieniom projektów ustaw, wnoszonych do Sejmu w ramach ini-

cyjatywy ustawodawczej, traktowanym jako racjonalny wymóg porządnej legislacji. Zaproponowane brzmienie art. 96 ust. 1 projektu Konstytucji w opublikowanej wersji z dn. 19 czerwca 1996 r. (odpowiednika dzisiejszego art. 112 Konstytucji), przygotowanego przez Komisję Konstytucyjną Zgromadzenia Narodowego, odczytane zostało jako wyraz pełnej żywotności utrwalonego rozumienia charakteru regulaminu. Co więcej, w brzmieniu tym istotne jest nadanie - *explicite* - konstytucyjnej rangi podstawom "zewnętrznych" postanowień regulaminowych. Merytoryczną "racją" przepisów "zewnętrznych" regulaminu był zawsze i nadal jest ich (danej materii) wymóg związku z szeroko rozumianą organizacją Sejmu lub trybem jego pracy, o ile określenie i wypełnienie obowiązków innych organów państwowych wobec Sejmu byłoby niezbędne dla należytego wcielenia w życie konstytucyjnych założeń dotyczących Sejmu i tych organów. Mówiąc inaczej, regulaminowy przepis "zewnętrzny" byłby wątpliwy co do jego konstytucyjności tylko wtedy, gdyby próbował nałożyć na taki organ państwowy nowy, samoistny obowiązek, nie mający merytorycznego uzasadnienia w świetle przepisów (konstytucyjnych i ustawowych) określających obowiązki organu państwowego.

Stanowisko Marszałka Senatu w omawianej sprawie sprowadza się do przyjęcia, skoro neguje on konstytucyjność art. 31 ust. 2a Regulaminu Sejmu, że skorzystanie przez Senat z instytucji inicjatywy ustawodawczej nie jest wykonywaniem jego konstytucyjnych i ustawowych obowiązków wobec Sejmu, w przeciwnym bowiem razie sposób wykonania takiego obowiązku Sejm władny byłby regulaminowo określić. Wykonywanie inicjatywy ustawodawczej w kategoriach obowiązku postrzega Marszałek Senatu tylko w zakresie konieczności przedstawienia - przy przedkładaniu projektu ustawy - skutków finansowych jej wykonania. Stanowisko Marszałka Senatu w omawianej sprawie uważam za błędne i nie znajduję podstaw do kwestionowania konstytucyjności art. 31 ust. 2a Regulaminu Sejmowego.

Mówiąc o inicjatywie ustawodawczej określonych prawnie podmiotów, traktujemy ją przede wszystkim w kategoriach "prawa". Istotna w kontekście analizowanej sprawy jest jednak także odpowiedź na pytanie, czy chodzi wtedy jedynie o uprawnienie określonych podmiotów, z którego mogą one skorzystać, ale nie muszą, czy też o taki typ działań, które możemy zakwalifikować jako obowiązek, czyli nakaz działania. Kwestii tej generalnie i *expressis verbis* nie przesądzał dawniej i nie przesądza także dziś żaden wyraźny przepis. Powszechnie znanym od dawna wyjątkiem jest regulacja "obowiązkowego" przedkładania projektu ustawy budżetowej, dziś zawarta w art. 221-222 Konstytucji.

Sprowadzanie inicjatywy ustawodawczej do "obowiązku" tylko na zasadzie przeciwstawienia art. 222 Konstytucji i "uprawnienia" wszystkich podmiotów w pozostałych wypadkach byłoby jednak dużym uproszczeniem. Nie ulegało bowiem nigdy wątpliwości, że z najwyższej mocy prawnej Konstytucji płynie nie tylko zakaz naruszania Konstytucji, ale także nakaz jej realizacji. Ten drugi "pozytywny" aspekt, także i "prawo" inicjatywy ustawodawczej nakazuje postrzegać jako powinność postawy aktywnej. Sprawiało to, że niezależnie od tego rodzaju wyjątkowego brzmienia przepisu konstytucyjnego, jak w art. 222 Konstytucji, instytucja inicjatywy ustawodawczej postrzegana była - w zakresie przedkładania innych projektów ustaw - w kategoriach obowiązku widzianego na tle powstających potrzeb społecznych w zakresie ustawowej regulacji, zwłaszcza zaś wtedy, gdy przepisy Konstytucji same, dla swej realizacji przewidują wymóg wydania stosownych ustaw (tzw. zapowiedzi ustawowe). Jest naturalne, że realizacja tak zrozumiałej powinności (obowiązku) związana jest z elementem oceny, relatywizującej działania podmiotu dysponującego "prawem" inicjatywy ustawodawczej. "Obowiązek pozytywny" (nakaz realizacji Konstytucji) jest znacznie trudniejszy do dookreślenia (zmierzenia) i wyegzekwowania, niż zakaz stanowiący aktów sprzecznych z Konstytucją, co nie zmienia jednak istoty sprawy. Czasem przepis jest bogatszy w element i pozwala - jak obecnie art. 236 ust. 1 Konstytucji - bliżej dookreślić treść "obowiązku".

W związku z trwałym takim właśnie podejściem ustrojodawcy do regulacji inicjatywy ustawodawczej, zupełnie wyjątkowo spotkać można przepisy ustawowe, w swej treści ustanawiające - nawet bez nazwania tego wprost - wspomniany "obowiązek" niekiedy także wyraźnie wskazując zobowiązany podmiot. Przykładem takim może być np. art. 10 ustawy z 1995 r. o referendum (Dz. U. Nr 99, poz. 487). Zarówno ten przykład, jak i przykład przepisów konstytucyjnych uzmysławiają, że u podstaw brzmienia konkretnych przepisów leżą różne racje i dopiero interpretacja całokształtu odnośnych przepisów umożliwia ustalenie normy. O istnieniu "obowiązku" konstatować możemy np. na podstawie przepisu, którego brzmienie *explicite* stwierdza, że jakies działania należy do obowiązków danego organu (przepis wyraźnie "kompetencyjny"). O istnieniu obowiązku możemy wnioskować z przepisów, których brzmienie zorientowane jest "przedmiotowo", gdy dowiadujemy się, że pewna materia podlegać będzie regulacji, a podjęcie koniecznych działań należeć będzie do właściwych organów. Wreszcie te pewne elementy inicjatywy ustawodawczej stanowią aspekty "podmiotowe", a więc wyznaczające relacje pomiędzy organami państwowymi. Relacje te wyrażają nakaz ściśle określonego zachowania bez postanowienia jakiegokolwiek swobody w tym zakresie zainteresowanemu organowi. Przykładem takiego przepisu konstytucyjnego jest art. 118 ust. 3, nie w tym jednak sensie, o czym pisze Marszałek Senatu, że Senat ma obowiązek przedstawić skutki finansowe wykonania przedkładanej ustawy, ale w tym sensie, że wszyscy wnioskodawcy projektów ustaw - a więc i Senat - przedkładają projekty ustaw Sejmowi. Senat więc ma dobre "pra-

wo" uznać, że w określonej sprawie z jakichś powodów nie wystąpi z projektem ustawy. Jeśli jednak uważa, że chce i może skorzystać z instytucji inicjatywy ustawodawczej, to musi projekt ustawy przedłożyć wyłącznie Sejmowi. Przytoczony przepis konstytucyjny jest ewidentnym przykładem, gdzie obowiązek organu państwowego wyraża się w działaniu "wobec Sejmu". "Sposób" zaś wykonywania konstytucyjnych i ustawowych obowiązków organów państwowych "wobec Sejmu" określa Regulamin Sejmu uchwalony przez Sejm (art. 112). Regulamin Sejmu jest więc aktem legitymowanym do tego, by określać - wobec organów państwowych - sposób wykonywania inicjatywy ustawodawczej.

Ostatnie zagadnienie, jakie rysuje się na tle kwestionowania konstytucyjności art. 31 ust. 2a Regulaminu Sejmowego, dotyczy oceny, czy treść zawarta w tym przepisie mieści się w pojęciu "sposobu" wykonywania obowiązków, o których mowa w art. 112 Konstytucji. Z przepisu konstytucyjnego wynika, jednoznacznie, że jego intencją jest umożliwienie nakładania na organy państwowe Regulaminem Sejmowym takich obowiązków, które należałoby określić jako nowe obowiązki "samoistne" nie mające konstytucyjnej lub ustawowych legitymacji. Obowiązki samoistne stanowią przeciwieństwo takich obowiązków, które da się określić jako wykonawczo-konkretyzujące do istniejących w sposób konstytucyjnie lub ustawowo legitymowany, a więc - jak mówi Konstytucja- określających jedynie "sposób" wykonywania. W stosunku do inicjatywy ustawodawczej rozumianej nawet najwęższej jako przedkładanie Sejmowi projektu ustawy, nałożenie Regulaminem Sejmowym obowiązku załączania uzasadnienia do projektu, które składać się ma z oznaczonych elementów - w tym oceny stosunku do prawa Unii Europejskiej - jawi się bez wątplenia jako spełnienie wymogów określenia jedynie "sposobu" wykonania czynności. Dodajmy, że i w tym aspekcie zarówno w doktrynie, jak i w praktyce legislacyjnej nie było dotychczas innego rozumienia znaczenia uzasadnienia projektu. Zawsze uzasadnienie projektu rozumiane było jedynie jako jeden ze sposobów, mających sprzyjać racjonalności prac ustawodawczych. Gdy zaś mowa o konkretnej treści art. 31 ust. 2a Regulaminu Sejmowego, to nie można też zapominać o przepisie art. 68 zd. 2 Układu Europejskiego ustanawiającego stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską a Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi z dn. 16 grudnia 1991 r., który głosi, że "Polska podejmie wszelkie starania w celu zapewnienia zgodności jej przyszłego ustawodawstwa z ustawodawstwem Wspólnoty".

Art. 32. 1. Marszałek Sejmu zarządza drukowanie projektów ustaw, uchwał i opinii Komisji, o których mowa w art. 31 ust. 8, oraz doręczenie ich posłom.

2. Marszałek Sejmu przesyła wniesione projekty ustaw i uchwał Prezydentowi, Marszałkowi Senatu i Prezesowi Rady Ministrów.

Art. 33. 1. Rozpatrywanie projektów ustaw odbywa się w trzech czytaniach, a uchwał - w dwóch czytaniach.

2. Wnioskodawca, do czasu zakończenia drugiego czytania, może wycofać wniesiony przez siebie projekt.

3. Projekt poselski uważa się również za wycofany, jeżeli do czasu zakończenia drugiego czytania, na skutek cofnięcia poparcia, projekt popiera mniej niż 15 posłów spośród tych, którzy podpisali projekt przed jego wniesieniem.

3a. Do czasu zakończenia drugiego czytania wnioskodawca może wносить poprawki do zgłoszonego przez siebie projektu.

3b. Do poprawek wnoszonych przez wnioskodawcę projektu stosuje się odpowiednio przepisy art. 31 ust. 2 i 3.

4. Rozpatrywanie ustaw (uchwał), których przyjęcie może powodować zmiany w funkcjonowaniu samorządu terytorialnego, obejmuje zasięganie opinii organizacji samorządowych, tworzących stronę samorządową Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego.

5. Organizacje samorządowe, o których mowa w ust. 4, mają prawo, w ciągu 14 dni od otrzymania projektu ustawy (uchwały), do przedstawienia opinii.

6. Opinie przekazywane w terminie, o którym mowa w ust. 5, dostarcza się odpowiednio członkom komisji sejmowych bądź wszystkim posłom.

7. Przedstawiciele samorządów mają prawo do zaprezentowania opinii na posiedzeniu komisji sejmowych.

Beata Szepietowska, Joanna M. Karolczak
27.10.92

**Rozpatrywanie projektów ustaw odbywa się w trzech czytaniach, a uchwał - w dwóch czytaniach
(W sprawie zmiany porządku dziennego obrad Sejmu przez wprowadzenie punktu: poselski projekt uchwały)**

I. Stan prawny

Zgodnie z art. 33 ust. 1 Regulaminu Sejmu RP rozpatrywanie projektów uchwał (wniesionych przez podmioty legitymowane z art. 30, w trybie art. 31) odbywa się w dwóch czytaniach. Pierwsze czytanie przeprowadza się na posiedzeniu komisji (art. 34 ust. 1), nie wcześniej niż 7 dnia od doręczenia posłom druku projektu, chyba że Sejm postanowi inaczej (ust. 2 tego artykułu). Sejm, na mocy art. 47, w szczególnie uzasadnionych wypadkach może skrócić postępowanie z projektami uchwał przez:

- 1) przystąpienie do pierwszego czytania niezwłocznie po otrzymaniu przez posłów projektu,
- 2) przystąpienie do drugiego czytania niezwłocznie po zakończeniu pierwszego bez odsyłania projektu do komisji,
- 3) przystąpienie do drugiego czytania niezwłocznie po otrzymaniu przez posłów druku sprawozdania komisji.

Innego rodzaju problem stwarza ocena prawnej dopuszczalności przeprowadzenie pierwszego czytania projektu uchwały na posiedzeniu plenarnym Sejmu.

Ponieważ art. 34 ust. 1 ustanawia wyjątek odbycia pierwszego czytania na posiedzeniu plenarnym Sejmu jedynie wobec projektów ustaw o *expressis verbis* określonym przedmiocie, to zdaniem Biura, od decyzji Prezydium Sejmu zależeć powinno wprowadzenie do porządku dziennego obrad Sejmu punktu: pierwsze czytanie projektu uchwały, które miałyby zatem charakter wyjątkowy. Stanowisko Prezydium Sejmu powinno uwzględniać przedmiot projektu uchwały pod kątem zbieżności regulowanych materii z zakresem przedmiotowym projektów ustaw, dla których z mocy prawa pierwsze czytanie odbywa się na posiedzeniu plenarnym Sejmu. Nie istnienie powyższych przesłanek przesądzałyby o skierowaniu projektu uchwały do pierwszego czytania na posiedzenie komisji.

II. Stan faktyczny

Analiza sprawozdań stenograficznych z pięciu kolejnych posiedzeń Sejmu RP (23 - w dniach 3, 4 i 5 września 1992 r.; 24 - w dniach 17, 18 i 19 września 1992 r.; 25 - w dniach 1, 2, 3 i 7 października 1992 r.; 26 - w dniach 8 i 9 października 1992 r.; 27 - w dniach 15, 16 i 17 października 1992 r.) wskazuje na istniejącą praktykę zgłaszania przez posłów wniosków o zmianę porządku dziennego obrad Sejmu przez wprowadzenie punktu: pierwsze czytanie projektu uchwały. Procedura ta przebiega zgodnie z art. 99 ust. 3 Regulaminu Sejmu (zgłoszenie wniosku na 12 godzin przed rozpoczęciem posiedzenia), natomiast o przyjęciu lub odrzuceniu wniosku (proponowanym kształcie porządku dziennego) rozstrzyga Prezydium Sejmu, biorąc pod uwagę opinię Konwentu Seniorów (ust. 2 tego artykułu). Wnioski, wobec których nie osiągnięto *consensusu* na posiedzeniu Konwentu Seniorów, są następnie poddawane pod głosowanie przez Sejm *in pleno*.

Dotychczasowa praktyka przynosi ogółem dziesięć poselskich wniosków o uzupełnienie porządku obrad Sejmu przez wprowadzenie punktu "projekt uchwały" (w tym jeden projekt deklaracji i jeden projekt rezolucji).

Wszystkie złożone wnioski nie zostały uwzględnione w proponowanym porządku dziennym i poddano je głosowaniu w Sejmie (jeden wniosek oddalony z powodu braków formalnych, sześć wniosków przyjętych, trzy odrzucone).

1. Każda uchwała Sejmu o włączenie do porządku obrad projektu uchwały implikuje konieczność skrócenia postępowania z takim projektem przez przystąpienie do pierwszego czytania niezwłocznie po otrzymaniu przez posłów projektu (art. 47 pkt 1 Regulaminu Sejmu). Zdarza się jednak i tak, że wniosek (projekt uchwały z uzasadnieniem) zgłoszony na 12 godzin przed rozpoczęciem posiedzenia Sejmu nie może być z przyczyn czasowo-technicznych wydrukowany i rozesłany posłom. Ponieważ obowiązujący Regulamin Sejmu nie przewiduje skrócenia postępowania z projektami uchwał przez przystąpienie do pierwszego czytania przy zaniechaniu druku projektu, to nieotrzymanie przez posłów właściwego projektu stanowi przesłankę uniemożliwiającą przystąpienie do pierwszego czytania na posiedzeniu plenarnym Sejmu.

2. Zasadność umieszczenia na porządku dziennym projektu uchwały wymaga poddania ocenie merytorycznej treści proponowanej regulacji.

Przyjęte przez Sejm projekty uchwał dotyczyły:

a) zobowiązania Ministra Spraw Wewnętrznych do udostępnienia każdemu posłowi informacji dotyczących jego osoby z archiwum MSW (uzasadnienie: przedmiot dotyczy praw i wolności obywateli, a zatem *per analogiam* do projektów ustaw o identycznej treści - pierwsze czytanie na posiedzeniu Sejmu),

b) odwołanie Janusza Lewandowskiego z funkcji Ministra Przekształceń Własnościowych (uzasadnienie: przedmiot dotyczy odpowiedzialności politycznej i konstytucyjnej urzędników państwowych za skutki działań bądź zaniechań we wszystkich dziedzinach życia),

c) zobowiązanie Rządu do przedłużenia okresu pobierania zasiłków dla bezrobotnych w regionach o szczególnym nasileniu bezrobocia (uzasadnienie: przedmiot dotyczy praw socjalnych obywateli, których realizacja wiąże się ze zmianą ustawy budżetowej),

d) powołania Komisji Nadzwyczajnej do zbadania wykonania uchwały Sejmu z dnia 14 lutego 1992 r. w sprawie przeciwdziałania patologicznym zjawiskom niegospodarności, nadużyć i korupcji w gospodarce (uzasadnienie: przedmiot dotyczy kontroli Sejmu nad działalnością Rządu, która została oceniona negatywnie na podstawie wykonania pierwszej uchwały. Powołanie Komisji Nadzwyczajnej umożliwi uzyskanie szerszych wyjaśnień),

e) trybu powołania Krajowej Rady ds. Radia i Telewizji (uzasadnienie: przedmiot dotyczy [ewentualnie] konstytucyjnego organu państwa),

f) sytuacji młodego pokolenia (uzasadnienie: przedmiot dotyczy konstytucyjnych praw, wolności i obowiązków młodego pokolenia).

Przedstawiona wyżej charakterystyka uwzględnionych w porządku dziennym obrad Sejmu punktów dotyczących pierwszego czytania poselskich projektów uchwał wskazuje na ich zasadność merytoryczną, przy równoczesnym obchodzeniu - właściwych dla postępowania tego rodzaju - przepisów proceduralnych.

Beata Szepietowska
9.04.96

W sprawie możliwości połączenia przez komisję dwóch projektów rządowych w jeden (po odbyciu I czytania na forum Sejmu)

Jeżeli Sejm (na tym samym lub różnych posiedzeniach) zakończył I czytanie rządowych projektów ustaw o odmiennych zakresach przedmiotowych (x i y) skierowaniem ich do właściwych (tych samych) komisji, a równocześnie podczas debaty nie został zgłoszony i przyjęty wniosek o połączenie inicjatyw i przygotowanie sprawozdania o jednym projekcie ustawy, to postępowanie w komisjach wymaga uwzględnienia następujących przesłanek:

1. Wnioskodawca (upoważniony przedstawiciel), który po zakończeniu I czytania uczestnicząc w posiedzeniach właściwych komisji zostanie poinformowany o zmianie trybu legislacyjnego, mającego zastosowanie przy rozpatrywaniu jego inicjatyw (połączenie dwóch projektów w jeden) nie może skorzystać z prawa wycofania projektu (art. 33 ust. 2 *in principio* Regulaminu Sejmu).

Ewentualna dezaprobatą wnioskodawcy wobec powyższej propozycji komisji winna być postrzegana w kontekście efektywności (materiałnej i formalnej) postępowania ustawodawczego, przy uwzględnieniu wszystkich uprawnień Izby (pośrednio - komisji) wynikających z jej statusu - "gospodarza" projektu (po I czytaniu).

Art. 39 ust. 4 Regulaminu Sejmu stanowi podstawę wniosku komisji do Prezydium Sejmu, które może zwrócić się do wnioskodawcy o przepracowanie projektu, z rozważeniem zmian postulowanych przez komisję. Jeśli rząd przychyli się do stanowiska Prezydium Sejmu (merytorycznie - komisji) i wniesie zmodyfikowany (jeden) projekt, to Prezydium Sejmu skieruje go wprost do komisji.

Stąd, w razie rozbieżności między wnioskodawcą a komisjami w sprawie kontynuowania prac nad projektem (projektami) po I czytaniu, procedura powyższa stwarza gwarancję swoistego konwalidowania sytuacji patowych.

2. W przypadku, gdy rząd nie widzi zasadności zawarcia w jednym projekcie ustawy zakresu przedmiotowego swoich dwóch inicjatyw: x i y , komisje - dla realizacji propozycji przeciwnej - powinny w przygotowanym sprawozdaniu sformułować wnioski:

- o odrzucenie w II czytaniu rządowego projektu ustawy,
- o przyjęcie rządowego projektu ustawy x z określonymi poprawkami (z projektu y), w formie tekstu jednolitego projektu.

Przedstawiona wyżej opcja znajduje swoją podstawę w definicji inicjatywy ustawodawczej, która wyznacza nie tylko prawo legitymowanego podmiotu do wniesienia projektu ustawy lecz także obowiązek rozpatrzenia projektu przez Sejm.

Rozpatrzenie może zaś polegać na odrzuceniu projektu w I czytaniu, odrzuceniu projektu w III czytaniu, nieuchwaleniu ustawy w III czytaniu, uchwaleniu ustawy w III czytaniu.

Inne skutki prawne rodzi natomiast skierowanie po I czytaniu do łącznego rozpatrzenia kilku projektów o tym samym zakresie przedmiotowym, wniesionych przez różnych wnioskodawców. Wówczas, z założenia,

rozpatrzenie polega na przygotowaniu tekstu jednolitego projektu przy wykorzystaniu rozstrzygnięć zawartych we wszystkich projektach.

Wojciech Odrowąż-Sypniewski
4.09.96

Na temat wykładni art. 33 ust. 2 Regulaminu Sejmu

Regulamin Sejmu przewiduje dwie formy, w których realizuje się poselska inicjatywa ustawodawcza. Poselskie projekty ustaw mogą być wnoszone przez komisję sejmową lub co najmniej 15 posłów podpisujących projekt (art. 29 ust. 2 Regulaminu Sejmu). Zgodnie z tym przepisem grupa posłów wnoszących wspólnie projekt nie może liczyć mniej niż 15 osób.

Rola wnioskodawcy w postępowaniu ustawodawczym nie kończy się wraz ze złożeniem na ręce Marszałka Sejmu projektu ustawy. Regulamin przyznaje wnioskodawcy określone prawa oraz nakłada pewne obowiązki. I tak Prezydium Sejmu może zwrócić wnioskodawcy projekt ustawy, jeżeli uzasadnienie dołączone do projektu nie odpowiada Regulaminowym wymogom (art. 31 ust. 5), Prezydium może ponadto, na wniosek komisji, zwrócić się do wnioskodawcy o przepracowanie projektu z rozważeniem zmian postulowanych przez komisję oraz przedstawienie skutków, zwłaszcza finansowych tych zmian (art. 39 ust. 4). Przedstawiciel wnioskodawcy obowiązany jest uczestniczyć w posiedzeniach komisji i podkomisji (art. 39 ust. 2). Regulamin konkretyzując przepis konstytucyjny (art. 15 ust. 3 MK) przyznaje wnioskodawcy obok posłów i Rady Ministrów prawo wnoszenia poprawek do projektów ustaw w trakcie ich rozpatrywania przez Sejm do czasu zakończenia II czytania (art. 42 Regulaminu). Wreszcie przepis Małej Konstytucji (art. 15 ust. 4 MK oraz norma Regulaminowa - art. 33 ust. 2) przyznaje wnioskodawcy prawo wycofania projektu ustawy w toku postępowania legislacyjnego w Sejmie do czasu zakończenia procedury pierwszego czytania. Analiza powyższych regulacji nasuwa nieodparcie wniosek, iż zarówno przepisy konstytucyjne, jak i normy regulaminowe traktują wnioskodawcę jako aktywny podmiot sejmowej fazy procesu ustawodawczego.

W przypadku, gdy wnioskodawcą projektu jest grupa 15 posłów określone przez Regulamin uprawnienia i obowiązki przysługują całej grupie kolektywnie mimo, iż wykonywane są jednoosobowo przez upoważnionego przedstawiciela. Art. 33 ust. 2 *in fine* zawiera regulację, zgodnie z którą poselski projekt uważa się za wycofany również wówczas, gdy liczba posłów popierających projekt jest mniejsza niż 15. *Ratio legis* tego przepisu wydaje się być idea, iż poselski projekt ustawy tylko wówczas może podlegać procedurze ustawodawczej jeżeli popiera go grupa posłów wnioskodawców w liczbie nie mniejszej niż regulaminowe minimum. Zasada taka nie oznacza oczywiście, że w każdym przypadku decyzja jednego posła o wycofaniu poparcia dla projektu przesądza o jego statusie "projektu wycofanego". Decyzja jednego posła tylko wówczas powoduje taki skutek jeśli, wycofanie poparcia powoduje, że projekt sygnowany jest przez grupę wnioskodawców liczącą mniej niż 15 posłów.

Analizowana regulacja nie budzi wątpliwości również w przypadku, gdy 15 - osobowa grupa posłów popierających pierwotnie projekt ulega zmniejszeniu w wyniku śmierci jednego wnioskodawcy. Również w tym przypadku, w świetle literalnej wykładni art. 33 ust. 2 projekt należy traktować jako wycofany, bowiem "liczba posłów popierających projekt jest mniejsza niż 15". Jakkolwiek naturalna wydaje się wątpliwość związana z utożsamieniem skutków śmierci wnioskodawcy z decyzją o wycofaniu poparcia (wszak nie można sensownie zakładać, że wolą osoby zmarłej było wycofanie podpisu), to jednak konieczność takiej wykładni uzmysławia hipotetyczna sytuacja, w której śmierci ulega nie jeden lecz wszystkich piętnastu wnioskodawców pierwotnie popierających projekt.

Stwierdzić zatem trzeba, że w przypadku, gdy przed zakończeniem I czytania projektu następuje śmierć jednego z 15 posłów wnioskodawców projekt należy traktować jako wycofany. Wydaje się jednak również, iż decyzję o dalszych losach tak "wycofanego" projektu może podjąć Sejm w oparciu o art. 15 ust. 4 MK *in fine*, który stanowi, że "w razie wycofania projektu Sejm podejmuje decyzję o dalszym toku postępowania". Jakkolwiek norma konstytucyjna zawarta w tym przepisie nie znalazła w Regulaminie swojej konkretyzacji, to jednak przyjąć należy, idąc za zgodną opinią doktryny (M. Kudej, *Instytucje polskiego prawa parlamentarnego*, Katowice 1995 r., ss. 28-29, A. Patrzalek, A. Szmyt, *Prawo wycofania projektu ustawy [w:] Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, red. J. Trzczeński, Warszawa 1994 r., s. 167), iż pozwala ona Izbie na podjęcie decyzji o kontynuacji prac legislacyjnych nad wycofanym projektem.

Art. 34. 1. Pierwsze czytanie przeprowadza się na posiedzeniu Sejmu lub komisji.

2. Pierwsze czytanie na posiedzeniu Sejmu przeprowadza się w odniesieniu do projektów ustaw: o zmianie Konstytucji, budżetowych, podatkowych, dotyczących wyboru Prezydenta, Sejmu i Senatu oraz organów samorządu terytorialnego, regulujących ustrój i właściwość władz publicznych, a także kodeksów.

3. Marszałek Sejmu może skierować do pierwszego czytania na posiedzeniu Sejmu również inne niż określone w ust. 2 projekty ustaw, a także projekty uchwał Sejmu, jeżeli przemawiają za tym ważne względy.

4. Pierwsze czytanie może się odbyć nie wcześniej niż siódmego dnia od doręczenia posłom druku projektu, chyba że Sejm lub komisja postanowią inaczej.

Joanna M. Karolczak, Beata Szepietowska
12.10.1992

Pierwsze czytanie na posiedzeniu Sejmu

1. Pierwsze czytanie przeprowadza się na posiedzeniu komisji, z wyjątkiem:

- projektów ustaw o zmianie Konstytucji, projektów ustaw konstytucyjnych,
- projektów ustaw dotyczących praw i wolności obywatelskich oraz obowiązków obywatelskich; projektów ustaw budżetowych i podatkowych oraz projektów ustaw pociągających za sobą istotne skutki finansowe dla budżetu Państwa; projektów ustaw regulujących prawo wyborcze do Sejmu, Senatu, rad gmin oraz wybory Prezydenta,
- projektów ustaw regulujących ustrój, właściwość i zasady funkcjonowania organów Państwa oraz samorządu terytorialnego,
- projektów kodeksów, a także projektów ustaw zawierających istotne zmiany w kodeksach.

W sprawie przesłanek rozstrzygających o odbyciu pierwszego czytania projektu ustawy (uchwały) na posiedzeniu plenarnym Sejmu:

Zgodnie z art. 34 ust. 1 Regulaminu Sejmu regułą jest przeprowadzenie pierwszego czytania projektu ustawy na posiedzeniu komisji.

Uregulowanie to nie dotyczy:

- projektów ustaw o zmianie Konstytucji, projektów ustaw konstytucyjnych, projektów ustaw dotyczących praw i wolności obywatelskich oraz obowiązków obywatelskich;
- projektów ustaw budżetowych i podatkowych oraz projektów ustaw pociągających za sobą istotne skutki finansowe dla budżetu Państwa;
- projektów ustaw regulujących prawo wyborcze do Sejmu, Senatu, rad gmin oraz wybory Prezydenta;
- projektów ustaw regulujących ustrój, właściwość i zasady funkcjonowania organów Państwa oraz samorządu terytorialnego;
- projektów kodeksów, a także projektów ustaw zawierających istotne zmiany w kodeksach.

Oznacza to, że projekt ustawy skierowany na ręce Marszałka Sejmu, a następnie zaaprobowany przez Prezydium Sejmu (spełnienie wymogów formalnych - kompletność uzasadnienia, merytorycznych - zgodność z obowiązującym prawem) jest kierowany (art. 34 ust. 1 Regulaminu Sejmu) do pierwszego czytania w komisji bądź na posiedzeniu plenarnym Sejmu.

Nieostrość sformułowań określających materię ustaw obligatoryjnie rozstrzygającą o pierwszym czytaniu na posiedzeniu plenarnym Sejmu (np. "projekty ustaw pociągające za sobą istotne skutki finansowe dla budżetu Państwa") stwarza trudności przy wyborze właściwej procedury legislacyjnej (pierwsze czytanie w komisji czy na posiedzeniu Sejmu).

Jeżeli zatem wobec projektu ustawy skierowanego do pierwszego czytania na posiedzeniu komisji postawiony zostanie wniosek o odbycie pierwszego czytania na posiedzeniu Sejmu, to na autorze wniosku ciążyć będzie uzasadnienie proponowanego rozstrzygnięcia. Głosowanie Izby przesądzi o przyjęciu właściwego dla projektu trybu ustawodawczego.

Art. 35. O posiedzeniu komisji, na którym odbywać się ma pierwsze czytanie, zawiadamia się wszystkich posłów; każdy poseł może wziąć udział w tym posiedzeniu albo pisemnie zgłosić uwagi lub propozycje poprawek.

Art. 36. 1. Pierwsze czytanie projektu ustawy (uchwały) obejmuje uzasadnienie projektu przez wnioskodawcę, pytania posłów i odpowiedzi wnioskodawcy oraz debatę w sprawie ogólnych zasad projektu.

2. Pierwsze czytanie na posiedzeniu Sejmu kończy się skierowaniem projektu do komisji, chyba że Sejm w związku ze zgłoszonym wnioskiem odrzuci projekt w całości.

3. Sejm, kierując projekt do komisji, może wyznaczyć im również termin przedstawienia sprawozdania.

Art. 37. 1. Projekty ustaw (uchwał) kieruje się do właściwych komisji.

2. Komisje do których skierowany został do rozpatrzenia projekt, obradują nad nim wspólnie; komisje te mogą zwrócić się do innych komisji sejmowych o wyrażenie opinii o projekcie lub jego części.

3. (skreślony).

4. (skreślony).

5. Komisje, na wniosek prezydium, ustalają tok prac nad projektem.

Beata Szepietowska
27.02.96

Opinia nt. uprawnień Marszałka Sejmu w postępowaniu z projektem uchwały na etapie skierowania do właściwych komisji po I czytaniu w Sejmie

I. Analizowany stan faktyczny dotyczy sytuacji, w której Izba po I czytaniu projektu uchwały Sejmu (apelu) stanęła wobec konieczności rozstrzygnięcia, do jakich komisji należy skierować projekt w celu rozpatrzenia.

Marszałek prowadzący obrady, związany stanowiskiem Prezydium Sejmu, określającym do której komisji należy skierować projekt, pod wpływem wniosków zgłoszonych w debacie, nie poddał pod głosowanie wnioskowi Prezydium Sejmu i uznał, że Izba wobec braku sprzeciwu zaaprobowała wniosek zgłoszony w debacie o skierowanie projektu do innych komisji.

II. Na wstępie należy postawić pytanie, czy Marszałek jest związany stanowiskiem Prezydium Sejmu w przedmiocie skierowania projektu do właściwych komisji.

Zgodnie z art. 13 ust.1 pkt 4a (*in principio*) Regulaminu Sejmu: "Prezydium Sejmu kieruje pracami Sejmu, a w szczególności nadaje bieg inicjatywom ustawodawczym i uchwałodawczym".

Nadanie biegu inicjatywie oznacza prawo Prezydium do oceny projektu pod względem formalnym (art. 31 ust. 5) oraz materialnym (art. 31 ust. 6), a brak zastrzeżeń uzasadnia skierowanie do I czytania na posiedzenie Sejmu lub posiedzenie właściwych komisji (art. 34 i art. 35).

Wydaje się zatem, że w pojęciu "nadanie biegu" nie mieści się stanowisko Prezydium Sejmu w sprawie skierowania projektu do właściwych komisji po odbyciu I czytania na posiedzeniu Izby.

Jednocześnie, analizowana kompetencja Prezydium Sejmu znajduje swoje uzasadnienie w dotychczas aprobowanej przez Izbę praktyce (tzw. zwyczaju parlamentarnym), która polega na przedstawianiu propozycji Prezydium Sejmu określających postępowanie z projektem po odbyciu I czytania na forum Sejmu.

Stąd, stanowisko Prezydium Sejmu wiąże Marszałka prowadzącego obrady wyłącznie formalnie, tj. w zakresie przedstawienia propozycji i poddania jej pod ocenę Izby; nie może natomiast mieć charakteru wiążącego w znaczeniu materialnym (ostatecznego czy rozstrzygającego).

Przesądza o tym sam Regulamin Sejmu, gdyż w myśl jego art. 36 ust. 2 to Sejm decyduje o skierowaniu projektu do komisji, co więcej - może wyznaczyć komisjom termin przedstawienia sprawozdania (art. 36 ust. 3).

III. Jeżeli podczas debaty zostanie zgłoszony wniosek formalny o odesłanie projektu do komisji (art. 109 ust.3 pkt 6) innych niż wskazane przez Prezydium Sejmu, to Izba rozstrzyga o takim wniosku po wysłuchaniu wnioskodawcy i ewentualnie jednego przeciwnika wniosku (art. 109 ust. 5).

1. Zakładając, że Prezydium Sejmu proponuje komisję X (propozycja ta nie może być utożsamiona z wnioskiem formalnym), a poseł we wniosku formalnym proponuje komisję Y, to przeciwnik wniosku może ustosunkować się wyłącznie do wniosku poselskiego.

Rysują się zatem następujące rozwiązania:

a) przeciwnik wniosku o komisję Y zgłasza wniosek formalny o komisję Z,

b) przeciwnik wniosku o komisję Y zgłasza wniosek formalny o komisję X (*de facto* nadaje stanowisku Prezydium Sejmu walor wniosku formalnego),

c) nie zgłoszono sprzeciwu wobec wniosku o komisję Y.

W sytuacji a) Marszałek prowadzący obrady winien poddać pod głosowanie zgłoszone wnioski formalne (o komisję Y lub Z, z pominięciem stanowiska Prezydium Sejmu).

W sytuacji b) Marszałek prowadzący obrady winien poddać pod głosowanie zgłoszone wnioski formalne (o komisję Y i X - konwalidowane w formę wniosku formalnego stanowisko Prezydium Sejmu).

W sytuacji c) wobec nieistnienia wniosku przeciwnego dla wniosku o komisję Y, zgodnie z przyjętą w Izbie praktyką, Marszałek prowadzący obrady może uznać akceptację tego wniosku przez aklamację Izby (nie odbywa się głosowanie).

2. Natomiast aprobatę Izby dla zwyczajowo ukształtowanej kompetencji Prezydium Sejmu potwierdza praktyka parlamentarna, zgodnie z którą wobec braku wniosku formalnego propozycja Prezydium Sejmu w sprawie skierowania do właściwych komisji sejmowych projektu po I czytaniu na posiedzeniu Sejmu jest przyjmowana w Izbie przez aklamację.

Janusz Mordwiłko

18.03.96

W sprawie sposobu kierowania projektu ustawy (uchwały) do właściwych komisji po I czytaniu w Sejmie

Analizowany stan faktyczny dotyczy sytuacji, w której Izba po I czytaniu projektu uchwały Sejmu (apelu) stanęła wobec konieczności rozstrzygnięcia, do jakiej komisji należy skierować projekt w celu jego rozpatrzenia.

Marszałek prowadzący obrady, związany stanowiskiem Prezydium Sejmu określającym, do której komisji należy projekt skierować, pod wpływem wniosków zgłoszonych w debacie nie poddał pod głosowanie wnioskowi Prezydium Sejmu i uznał, że Izba wobec braku sprzeciwu zaaprobowała wniosek zgłoszony w debacie o skierowanie projektu do innej, niż proponowało Prezydium, komisji.

Ustosunkowanie się do przedłożonej kwestii prawnej pragnę poprzedzić ogólniejszą refleksją dotyczącą sposobu postrzegania Regulaminu Sejmowego i praktyki parlamentarnej.

Uregulowanie postępowania z projektami ustaw i uchwał, dokonane w rozdziale 1 działu II Regulaminu Sejmu, cechuje się - w porównaniu z regulacją innych postępowań sejmowych - znaczną szczegółowością i faktyczną kompleksowością. W rozwiązaniach regulaminowych starano się wyrazić taki model postępowania ustawodawczego, który odpowiada roli ustrojowej, jaką stanowienie ustaw odgrywa w działalności parlamentarnej. Cechą charakterystyczną regulacji prawnej dotyczącej postępowania z projektami ustaw (uchwał) jest jej szczegółowość, pozwalająca w zasadzie na stwierdzenie, iż starano się uwzględnić możliwie wszelkie sytuacje jakie mogą występować w praktycznym realizowaniu funkcji ustawodawczej. Należy uznać, iż jeżeli pewne aspekty postępowania Izby, w zakresie realizacji przez nią funkcji ustawodawczej, nie zostały przepisami regulaminowymi objęte, to stało się to celowo, zostały one bowiem pozostawione praktyce, w ramach swobodnego marginesu swobody regulaminowej ("luzu" regulaminowego). Parlament będący organem kilkusetosobowym musi mieć pewną niezbędną swobodę w swojej pracy. Różnorodna materia spraw, którą przychodzi mu się zajmować nie może być wtłoczona w ciasny gorset przepisów (nawet wewnętrznych) ograniczających zachowanie się Sejmu i jego organów, w rozmaitych sytuacjach. Regulaminowa szczegółowość poszczególnych postępowań sejmowych jest odpowiednia do ich znaczenia ustrojowego.

Poddana ocenie kwestia prawna, dotycząca sposobu odsyłania przez Sejm projektów ustaw (uchwał) po pierwszym czytaniu, mieści się w niewielkim polu swobody regulaminowej występującej w szczegółowo i kompleksowo uregulowanym postępowaniu ustawodawczym i uchwałodawczym. W ramach tego niewielkiego marginesu swobody regulaminowej dotychczasowa praktyka sejmowa obejmowała różne sytuacje. Sejm po pierwszym czytaniu kierował projekt do komisji przyjmując propozycję Prezydium Sejmu (przez niezgłoszenie sprzeciwu) lub Sejm przyjmował propozycję Prezydium Sejmu oraz uzupełniający wniosek posłów o skierowanie projektu do dodatkowej komisji. Praktyce sejmowej znane są również sytuacje dodatkowego skierowania projektu na którymś z następnych posiedzeń do jeszcze jednej komisji (por. Spr. Stenogr. z 13 posiedzenia Sejmu II kad., s. 157), jak i późniejszego wycofania projektu z jednej z wcześniej wyznaczonych komisji (Spraw. Sten. z 16 posiedzenia Sejmu I kad., ss. 59-60). Najczęściej jeżeli odbywa się pierwsze czytanie plenarne, to Sejm podejmuje decyzję w oparciu o propozycję Prezydium Sejmu. W takich przypadkach uformował się zwyczaj parlamentarny, iż jeżeli zostaje zgłoszony wniosek poselski o skierowanie danego projektu ustawy do dodatkowej komisji, nie uwzględnionej w propozycji przedłożonej przez Prezydium Sejmu, to najpierw w trybie uproszczonym (podjęcie decyzji przez fakt niezgłoszenia sprzeciwu) Sejm akceptuje propozycję swojego organu kierowniczego, a dopiero w drugiej kolejności poddawany jest pod głosowanie uzupełniający wniosek poselski.

Uważam, iż nie należy przeceniać sprawy oraz podejmowanego w jej obrębie rozstrzygnięcia, bowiem ma ono znaczenie bardziej techniczne niż merytoryczne, a ponadto podejmowane jest właściwie w ramach pewnego celowo założonego "luzu" regulaminowego. Jeżeli jednak spróbować odczytać kierunek rozwiązania sprawy z

przepisów i konstrukcji Regulaminu Sejmu, to postępowanie Marszałka Sejmu wydaje się być prawidłowe chociaż niezgodne z dotychczasową praktyką parlamentarną. Podzielał bowiem tok rozumowania oraz wywody prawne zawarte w opinii p. Beaty Szepietowskiej z dnia 27 lutego 1996 r. sporządzonej w omawianej sprawie.

O wyborze komisji właściwych do rozpatrzenia danych projektów ustaw (uchwał) decyduje Prezydium Sejmu w momencie kierowania ich do komisji w celu przeprowadzenia pierwszego czytania. Natomiast jeżeli odbywa się pierwsze czytanie plenarne, to wówczas decyzję o przesłaniu projektów ustaw (uchwał) do właściwych komisji podejmuje Sejm, a więc posłowie obradujący *in pleno*. To posłowie są gospodarzami rozpatrywanego w I czytaniu projektu aktu prawnego i na ich rzecz przemawia domniemanie uprawnień, a nie Prezydium Sejmu. Prezydium Sejmu przedkłada jedynie propozycję skierowania projektu do właściwej komisji, niezależnie od charakteru prawnego tej propozycji (czy jest ona w formalnym znaczeniu wnioskiem) jest to jednak tylko propozycja, sugestia, dobra rada. Posłowie tę dobrą radę Prezydium często w praktyce przyjmują, uznają bowiem iż Prezydium Sejmu jako kierowniczy organ Sejmu organizujący współpracę między komisjami, najlepiej orientuje się w sprawach doboru komisji oraz ich obciążenia pracą. Przyjęcie propozycji Prezydium przez Sejm, w uproszczonym trybie, przekształca w istocie tę niewiążącą sugestię Prezydium w postać wniosku. Jeżeli jednak zgłoszony zostaje wniosek poselski o skierowanie projektu aktu prawnego do innej komisji, niż tej którą proponuje Prezydium, to Sejm ma obowiązek zająć się tym wnioskiem. To do tego wniosku - czyli poselskiego, a nie wniosku Prezydium Sejmu, może być, w myśl art. 109 ust. 5 Regulaminu, zgłoszony wniosek przeciwny. W przypadku zaś zgłoszenia wniosku przeciwnego, Izba rozstrzyga o wniosku poselskim po wysłuchaniu wnioskodawcy i "ewentualnie jednego przeciwnika wniosku".

Zwyczaj parlamentarny, polegający na decydowaniu w pierwszej kolejności o propozycji Prezydium Sejmu, w sytuacji zgłoszenia odmiennego wniosku poselskiego w I czytaniu uszczupla rolę plenarnego posiedzenia, m.zd. nie znajduje on uzasadnienia w regulaminowej i ustrojowej roli "czytania" projektu ustawy (uchwały). Warto wyraźnie nadmienić, iż obowiązujący Regulamin Sejmu wywodzi się z 1992 roku, ale nie mało jego "filarów" transportowanych jest z przeszłości. Otóż Regulamin Sejmu uchwalony w 1986 roku (petryfikujący wcześniejsze trendy) uformował bardzo silną rolę kierowniczego organu Izby - Prezydium Sejmu. Ta rosnąca rola Prezydium Sejmu niebezpiecznie zbliżała się do granicy, poza którą można byłoby mówić o wyrastaniu Prezydium Sejmu ponad Sejm, tendencja ta spotykała się wówczas z oporami ze strony doktryny. W jednej z rozpraw W. Popkowski pisał: "Wydaje się również, że obserwowany proces umacniania się programujących, twórczych, kierowniczo-koordynacyjnych, wspomagających posłów funkcji Prezydium Sejmu, przy pozostawieniu w niezmiennym zakresie jego uprawnień reglamentacyjnych, czyni pożądanym ukształtowanie praktycznych form zdawania przez Prezydium Sejmu sprawy przed Sejmem" (zob. W. Popkowski, *Organizacja sesji i posiedzeń Sejmu*, w: *Regulamin Sejmu* (materiały sympozjum - listopad 1987 r.), wyd. Warszawa 1988, s. 85).

Rozwiązania i idee Regulaminu Sejmu z 1986 roku wpływały na sposób jego interpretacji i przejawy praktyki sejmowej. Zmiana roli Sejmu i jego plenarnych posiedzeń po 1989 roku wydaje się być o wiele bardziej znacząca i wyrazista niż zmiana w tym zakresie sformułowań obowiązującego Regulaminu Sejmu, ale to właśnie stosownie do tych przewartościowań należy formować aktualną praktykę. Z tego punktu widzenia postępowanie Marszałka Sejmu, chociaż odmienne do zwyczaju parlamentarnego, uznać należy za bardziej prawidłowe, bowiem bliższe regulaminowym zasadom i roli posiedzeń plenarnych Sejmu.

Art. 38. 1. Do szczegółowego rozpatrzenia projektu komisje mogą powołać podkomisję.
2. Podkomisja przedstawia komisjom sprawozdanie o rozpatrzonym projekcie.

Art. 39. 1. Przy rozpatrywaniu projektów ustaw (uchwał) komisje i podkomisja biorą pod uwagę opinie przedstawione przez inne komisje sejmowe i posłów; komisje i podkomisja mogą wysłuchiwać także opinii zaproszonych ekspertów.

2. W posiedzeniach komisji i podkomisji jest obowiązany uczestniczyć upoważniony przedstawiciel wnioskodawcy.

3. Komisje mogą przekazać sprawę redakcyjnego opracowania przyjętych poprawek prezydium lub powołanemu w tym celu zespołowi poselskiemu, które przedstawiają komisji do zatwierdzenia wyniki swych prac.

3a. W sprawach dotyczących zgodności przepisów rozpatrywanych projektów ustaw z prawem Unii Europejskiej zasięganie opinii Komitetu Integracji Europejskiej jest obowiązkowe. Termin przedstawienia opinii przez Komitet określa komisja.

4. Marszałek Sejmu, na wniosek komisji, może zwrócić się do wnioskodawcy o przepracowanie projektu z rozważeniem zmian postulowanych przez komisje oraz przedstawienie skutków, zwłaszcza finansowych, tych zmian; wniesiony projekt Marszałek Sejmu kieruje wprost do komisji.

Janusz Mordwiłko
25.05.92

W sprawie trybu zwracania się przez komisję sejmową do wnioskodawcy o uzupełnienie projektu ustawy (uchwały)

I. 1. Z przedstawionego stanu faktycznego wynika, iż sejmowa Komisja Przekształceń Własnościowych podjęła uchwałę, którą skierowała bezpośrednio do Rządu, jako wnioskodawcy projektu aktu prawnego, o uzupełnienie rządowego projektu uchwały w sprawie podstawowych kierunków prywatyzacji na rok 1992. Następnie Komisja ta na wspólnym posiedzeniu z Komisją Polityki Gospodarczej, Budżetu i Finansów, poświęconym temu projektowi rządowemu, podjęła wraz z Komisją Polityki Gospodarczej, Budżetu i Finansów uchwałę akceptującą rządowy projekt uchwały prywatyzacyjnej.

2. Prawnym zagadnieniem jest kwestia trybu zwrócenia się przez Komisję Przekształceń Własnościowych do Rządu o uzupełnienie rozpatrywanego przez Komisję projektu aktu prawnego oraz kolizja konkluzji wynikających z dwóch uchwał; własnej oraz uchwały podjętej na wspólnym posiedzeniu dwóch wyżej wymienionych Komisji.

W Regulaminie Sejmu zawarty jest przepis umożliwiający komisji sejmowej postulowanie zwrócenia się do wnioskodawcy o ponowne opracowanie projektu aktu prawnego lub jego uzupełnienie według wskazań komisji. Przepis ten (art. 39 ust. 4), odnoszący się przede wszystkim do sytuacji kiedy pierwsze czytanie projektu ustawy odbywa się na forum komisji, ma na celu stworzenie rozwiązania umożliwiającego przepracowanie wadliwego projektu przez wnioskodawcę, zabieg ten jest wszak łagodniejszy aniżeli odrzucenie projektu ustawy w pierwszym czytaniu. Przepis ten stanowi też "furtkę" dla wycofania projektu aktu przez wnioskodawcę, podejmowanego pod wpływem krytycznej dyskusji poselskiej. Art. 39 ust. 4 Regulaminu Sejmu przewiduje jednak, iż to Prezydium Sejmu może (a więc nie ma też obowiązku) zwrócić się, na wniosek komisji, do wnioskodawcy o ponowne opracowanie projektu z uwzględnieniem zmian postulowanych przez komisję.

Z jednej bowiem strony - Prezydium Sejmu ma, w świetle Regulaminu, wobec komisji uprawnienia jedynie o charakterze organizacyjnym i koordynacyjnym, a więc nie może ingerować w merytoryczne ustalenia komisji, np. zmienić treści opinii czy dezyderatu komisji. Komisjom przysługuje bowiem autonomia w zakresie ich działalności merytorycznej, zatem koordynacyjno-organizatorskie działania Prezydium Sejmu nie mogą ograniczać samodzielności komisji. Z drugiej strony - Komisje jako wewnętrzne organy Sejmu nie mogą występować samodzielnie na zewnątrz wobec pozasejmowych organów z aktami prawnie wiążącymi. Akty o wiążącym charakterze wobec pozasejmowych organów podejmuje Sejm i w pewnym ograniczonym zakresie, z mocy Regulaminu, Prezydium Sejmu. Stąd o ile komisje samodzielnie uchwalają np. dezyderaty i opinie, które Prezydium Sejmu przekazuje adresatom, o tyle rezolucje będące aktami prawnie wiążącymi uchwała na wniosek komisji Sejm.

3. W interesującym nas przypadku - zwracania się do wnioskodawcy o ponowne opracowanie projektu ustawy - komisja jest jedynie inspiratorem. Decyzja o zwróceniu się do wnioskodawcy należy do Prezydium Sejmu - to ono może przychylić się do wniosku komisji, ale może też wniosek oddalić, znajdując inne rozwiązanie.

Jeżeli zatem Komisja zwróciła się bezpośrednio do wnioskodawcy - Rządu - z uchwałą o uzupełnienie projektu aktu prawnego, to postępowanie takie nie było zgodne z art. 39 ust. 4 Regulaminu. Należy uznać, iż decyzja o zwróceniu się do projektodawcy o przepracowanie bądź uzupełnienie projektu aktu prawnego, podjęta przez podmiot nieuprawniony nie wywiera skutków prawnych.

Adresat będący wnioskodawcą projektu aktu prawnego może nie spełnić woli komisji powołując się na uchybienie proceduralne.

W sytuacji zatem kiedy Komisja Przekształceń Własnościowych podjęła uchwałę o zwróceniu się do wnioskodawcy z nieskuteczną prawnie uchwałą, tym bardziej proste wydaje się rozwiązanie kolizji tej uchwały z uchwałą o odmiennej konkluzji dwóch połączonych Komisji. Należy uznać, iż spośród tych dwóch uchwał Komisji prawomocną uchwałą jest uchwała podjęta na wspólnym posiedzeniu dwóch Komisji: Przekształceń Własnościowych i Polityki Gospodarczej, Budżetu i Finansów.

4. Komisja Sejmowa nie może kierować wniosku o uzupełnienie projektu ustawy (uchwały) przez wnioskodawcę na plenarne posiedzenie Sejmu z pominięciem Prezydium Sejmu. Stanowisko takie opieram na treści art. 39 ust. 4 Regulaminu. Opierając się na treści tego przepisu, Prezydium Sejmu może odmówić włączenia do porządku dziennego posiedzenia plenarnego (art. 13 ust. 1 pkt 4 stanowi, iż Prezydium Sejmu ustala porządek dzienny posiedzenia plenarnego) wniosku Komisji, w którym ta wnosi o uzupełnienie aktu prawnego przez wnioskodawcę.

2.06.92

II. 5. Czy art. 39 ust. 4 Regulaminu stoi na przeszkodzie podjęcia uchwały przez Sejm o zwróceniu rządowi do uzupełnienia projektu uchwały o programie prywatyzacji?

Twierdzę, iż art. 39 ust. 4 Regulaminu Sejmu nie ma zastosowania do rozwiązania przedstawionego stanu faktyczno-prawnego i nie stoi na przeszkodzie podjęcia przez Sejm uchwały o zwróceniu rządowi programu prywatyzacji do uzupełnienia.

W swojej odpowiedzi z dnia 25 maja 1992 r. szeroko motywowałem sytuację, kiedy ma zastosowanie art. 39 ust. 4 Regulaminu. Art. 39 ust. 4 nie stanowi, iż w każdym wniosku, którego treścią jest wezwanie wnioskodawcy do uzupełnienia projektu aktu prawnego ma stanowić Prezydium Sejmu, ale tylko o takim wniosku, który pochodzi od komisji sejmowej i który komisja sejmowa przyjęła. W takiej sytuacji organem właściwym jest Prezydium Sejmu, a nie Sejm.

W omawianym przypadku komisje nie zwracają się z wnioskiem o uzupełnienie projektu aktu prawnego, ale o przyjęcie aktu prawnego. Adresatem wniosku Komisji może być tylko Sejm, bo on jest władny o wniosku tym zadecydować. Sejm rozpatrując wniosek Komisji rozstrzygnie także spór pomiędzy Komisją a jej mniejszością. Sejm rozsądzając ten spór przyjmować będzie nie wniosek o skierowanie projektu aktu prawnego do uzupełnienia, ale ewentualnie wniosek mniejszości, którego treścią jest postulat uzupełnienia aktu prawnego. W całym tym postępowaniu jedynie właściwym organem jest Sejm, a nie Prezydium Sejmu, dlatego nie dostrzegam przeszkód w podjęciu przez Sejm uchwały (jeśli przyjmie wniosek mniejszości) o zwróceniu Rządowi do uzupełnienia projektu aktu prawnego dotyczącego prywatyzacji.

Janusz Mordwiłko
29.08.00

Opinia prawna w przedmiocie wykładni art. 39 ust. 4 Regulaminu Sejmu

W Regulaminie Sejmu zawarty jest przepis umożliwiający komisji sejmowej postulowanie zwrócenia się do wnioskodawcy o ponowne opracowanie projektu aktu prawnego (ustawy, uchwały) lub jego uzupełnienie według wskazań komisji. Dyspozycja zawarta w art. 39 ust. 4 RS odnosi się do prac komisji – w szczególności istotnej fazy tych prac, mianowicie pomiędzy zakończonym pierwszym czytaniem projektu a sformułowaniem wniosku komisji w przedmiocie projektu na drugie jego czytanie, odbywane na posiedzeniu plenarnym izby.

Wskazywałem już w jednej z dawnych opinii dotyczących art. 39 ust. 4, iż przepis ten odnoszący się przede wszystkim do sytuacji, kiedy pierwsze czytanie projektu ustawy odbywa się na forum komisji, ma na celu stworzenie rozwiązania umożliwiającego przepracowanie wadliwego projektu przez wnioskodawcę, służy on uniknięciu powstania sytuacji prowadzącej do sformułowania przez komisję wniosku do Sejmu o odrzucenie projektu. Przepis ten jest zatem wyrazem poszanowania przez Izbę i komisje roli projektodawcy wnoszącego projekty ustawy oraz niedezawuowania projektów, które zdaniem parlamentarzystów są niezbędne dla regulacji określonego wycinka życia społeczno- państwowego.

Przepis ten stanowi jednocześnie pewną dogodną „furtkę” dla wycofania projektu przez wnioskodawcę, umożliwia bowiem ukazanie wnioskodawcy jak głęboko i szeroko zamierza komisja przetworzyć autorski projektu wnioskodawcy. Wnioskodawca na skutek uruchomienia procedury zawartej w art. 39 ust. 4 RS, otrzymuje wyraźny obraz zamiarów komisji wobec projektu, ma więc możliwość rozważenia, na podstawie przesłanek merytorycznych, czy jest w stanie firmować projekt w dalszych stadiach procedury parlamentarnej. Jeśli, w wyniku swoistej sygnalizacji co do zakresu zmiany projektu, wnioskodawca nie chciałby uchodzić za autora projektu, ma możliwość - zgodnie z art. 119 ust. 4 Konstytucji - wycofania projektu, możliwością taką dysponuje wnioskodawca do zakończenia drugiego czytania projektu.

W przepisie art. 39 ust. 4 RS trafnie określono, iż podmiotem, który może zwrócić się do wnioskodawcy o odpowiednie przepracowanie projektu ustawy jest Marszałek Sejmu, wszak uprawnienia tego nie może wykonywać samodzielnie komisja, jest ona bowiem jedynie organem wewnętrznym Izby. Natomiast Marszałek Sejmu reprezentuje Sejm na zewnątrz, konkretyzację tego konstytucyjnego przepisu stanowią odpowiednie przepisy art. 11 ust. 1 Regulaminu Sejmu.

Marszałek Sejmu może zwrócić się do wnioskodawcy na wniosek komisji, a zatem komisja, pracująca nad projektem konkretnej ustawy, musi przyjąć taki wniosek w trybie przewidzianym przepisami Regulaminu Sejmu. Wniosek komisji powinien przybrać postać uchwały, a zatem zostać przyjęty w trybie art. 84 ust. 2 Regulaminu Sejmu bądź art. 89 RS jeżeli projekt był przedmiotem prac więcej niż jednej komisji.

Komisja może podjąć (uchwalić) wniosek w wyniku prac nad projektem, wniosek może być zgłoszony przez posła (w tym także posła nie będącego członkiem komisji – na zasadzie art. 80 ust. 1 RS), prezydium komisji

bądź podkomisję (jeśli taka była przez komisję powołana) pracującą nad projektem. Wniosek powinien wypływać z szerszych prac toczonych nad projektem. Treść art. 39 ust. 4 RS wskazuje, iż nie powinien on być uchwalany u progu prac nad projektem, a więc w wyniku jakiejś wstępnej debaty komisyjnej nad projektem, tylko dlatego, że komisja ma inną wizję rozwiązania sprawy regulowanej projektem. Komisja może zatem przyjąć wniosek wówczas, gdy na tle bardziej pogłębionych analiz i prac nad projektem wykrystalizuje swoje poglądy i stanowisko co do sposobu rozwiązania zagadnień regulowanych projektem ustawy. Taki punkt widzenia znajduje wyraz w dyspozycji zawartej w art. 39 ust. 4 RS, stanowi się w nim bowiem, iż zwrócenie się do wnioskodawcy o przepracowanie projektu ma łączyć się z „rozważaniem zmian postulowanych przez komisję”. Komisja nie może zatem ograniczyć się do jakiegoś ogólnego postulatu zmiany projektu, ale powinna wskazać i określać postulowane zmiany, określić na czym mają one polegać, sprecyzować istotę tych zmian, przy czym nie muszą to (aczkolwiek mogą) być gotowe alternatywne, w stosunku do projektu wnioskodawcy, rozwiązania legislacyjne. Przepis regulaminu stanowi o „postulowanych zmianach”, a zatem idzie o większą liczbę zmian, zmian o szerszym zakresie, takich, których komisja niekiedy bez udziału aktywnego wnioskodawcy nie jest w stanie reformować, a to dlatego, że wymagają one uzgodnień np. międzyresortowych, z organizacjami i instytucjami społecznymi czy specjalistycznymi, bądź też ukazania skutków zwłaszcza obliczenia skutków finansowych, o skutkach „finansowych” stanowi wprost art. 39 ust. 4 R.S.

Raz jeszcze trzeba zatem podkreślić, że skoro komisja powinna określić postulowane zmiany, to proponowane zmiany muszą być dojrzałe, aby zaś spełniały te walory muszą być rezultatem szerszych i poważniejszych prac komisyjnych, stąd poważnym uzasadnieniem wniosku komisji mogą być analizy eksperckie (dokonane z różnych punktów widzenia) przeprowadzone nad projektem, zwłaszcza te kontestujące rozwiązania proponowane przez wnioskodawcę w jego projekcie i określające odmienny od przedstawianego przez wnioskodawcę sposób regulacji zagadnień.

Wniosek komisji o przepracowanie projektu wraz z postulatami zmian i przedstawienie skutków tych zmian zwłaszcza skutków finansowych, komisja – za pośrednictwem przewodniczącego, kieruje do Marszałka Sejmu.

Marszałek Sejmu nie jest bezwzględnie związany wnioskiem komisji i nie ma obowiązku przesłania go wnioskodawcy, przepis art. 39 ust. 4 stanowi, iż Marszałek „może” zwrócić się do wnioskodawcy o przepracowanie projektu, zatem uprawnienie Marszałka ma dyskrecyjny charakter. Przekazanie wniosku komisji wnioskodawcy przez Marszałka ma charakter fakultatywny a nie obligatoryjny, należy jednak uznać, iż wniosek komisji spełniający wymogi art. 39 ust. 4 RS, pod względem merytorycznym (określający postulowane zmiany) oraz podjęty we właściwym trybie (art. 84 ust. 2 RS ew. art. 89 RS) ma tak poważną rangę wśród różnych uchwał komisji, iż Marszałek, bez szczególnych i uzasadnionych powodów, nie powinien odmówić nadania mu biegu, czyli przesłania wnioskodawcy. Odmowa nadania biegu wnioskowi komisji nie wymaga, z punktu widzenia przepisów regulaminowych uzasadnienia, ale trudno sobie wyobrazić, zważywszy na rolę parlamentu i zadanie stanowienia przez niego ustaw, aby Marszałek bez jakichś uzasadnionych powodów dezawuował uchwałę komisji w zakresie realizowanego przez nie zadania wynikającego z art. 18 ust. 1 RS. W przypadku niespełnienia przez wniosek materialnych bądź proceduralnych wymogów wynikających z art. 39 ust. 4 i 84 ust. 2 RS, Marszałek powinien wniosek zwrócić komisji ze wskazaniem na wady wniosku, wymagające sanowania.

Marszałek Sejmu zwraca się z wnioskiem komisji o przepracowanie projektu do wnioskodawcy, podmioty mające charakter „wnioskodawcy” określone są przez art. 118 Konstytucji są to więc: posłowie, Senat, Prezydent, Rada Ministrów i grupa co najmniej 100 000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu. Każdy z określonych Konstytucją podmiotów uprawnionych do wykonywania inicjatywy ustawodawczej wyznacza swego „upoważnionego przedstawiciela”, który jako przedstawiciel wnioskodawcy reprezentuje interesy wnioskodawcy, w różnych stadiach procedury ustawodawczej. Z przepisu art. 39 ust. 4 RS wynika, iż Marszałek może zwrócić się z wnioskiem komisji o przepracowanie projektu do właściwego wnioskodawcy (jego przedstawiciela), a więc tego, który wniósł projekt ustawy do Sejmu. Marszałek może zatem zwrócić się z wnioskiem komisji o przepracowanie projektu do każdego ze wskazanych w art. 118 Konstytucji podmiotów uprawnionych do wykonywania inicjatywy ustawodawczej, a zatem do posłów (grupy 15 posłów lub komisji) Senatu, Prezydenta, Rady Ministrów i grupy stu tysięcy obywateli, która na zasadach określonych przez ustawę o inicjatywie obywatelskiej była autorem projektu ustawy.

Wynikające z art. 39 ust. 4 RS prawo Marszałka Sejmu zwrócenia się do każdego ze wskazanych w art. 118 Konstytucji podmiotów wymaga jednak komentarza.

Postanowienie art. 39 ust. 4 RS należy do tzw. dawnych postanowień regulaminu sejmowego, przepis ust. 4 znalazł się w tekście uchwały Sejmu z dnia 30 lipca 1992 r. Regulaminu Sejmu RP (MP, Nr 26, poz. 185), przepis ten (jak i cały regulamin) korespondował ze znowelizowaną Konstytucją z 1952 r., bowiem nawet Mała Konstytucja, uchwalona została kilka miesięcy później. Odmienna była zatem cała infrastruktura prawna „otaczająca” omawiany przepis regulaminu.

Inicjatywa ustawodawcza pochodziła wówczas od dwóch podmiotów; posłów i rządu. Przepis art. 39 ust. 4 RS był nakierowany przede wszystkim na relację Sejmu z rządem w sferze realizacji inicjatywy ustawodawczej.

„Wnioskodawcą” o którym stanowi art. 39 ust. 4 był przede wszystkim rząd, chodziło więc o konstrukcję prawną, która umożliwiłaby (wówczas Prezydium Sejmu) zwracanie się, na wniosek komisji sejmowych, do rządu o przepracowanie projektów zmian według wskazówek komisji sejmowej.

Na gruncie Konstytucji z 1997 r. oraz otaczającej ją infrastruktury prawnej stosowanie art. 39 ust. 4 RS jest bardziej skomplikowane, zwłaszcza gdy idzie o inne poza rządem podmioty uprawnione do wykonywania inicjatywy ustawodawczej. O ile przepis art. 39 ust. 4 RS może być nadal stosowany bez ograniczeń do rządu, o tyle jego zastosowanie do projektu grupy obywatelskiej na gruncie ustawy o wykonywaniu inicjatywy obywatelskiej byłoby już prawnie wątpliwe, a w każdym bądź razie bardzo trudne w praktycznym zastosowaniu. Powściągliwość w praktycznym wykorzystaniu rozwiązania wynikającego z art. 39 ust. 4 należy odnieść także do takich wnioskodawców jak Senat i posłowie. Zmiana projektu przez komisję, pochodzącego od posłów, jest zmianą w tym samym niejako kręgu, a więc przez samych posłów, wątpliwe są więc raczej odsyłania projektu przez jedno gremium poselskie (komisję) drugiemu gremium poselskiemu (np. grupie 15 posłów – inicjatorów projektu a tym bardziej innej komisji) w celu przepracowania projektu, tym bardziej, że komisja pracująca nad projektem ma większe możliwości organizacyjno-techniczne przepracowania projektu ustawy aniżeli „luźna” piętnastoosobowa grupa poselska. Również odesłaniu projektu ustawy do Senatu musi towarzyszyć refleksja, że projekt pochodzi od samodzielnej i działającej na zasadzie autonomii izby parlamentu, która projekt przyjmuje w drodze uchwały całej izby.

Powyższe refleksje prowadzą do wniosku, iż przepis art. 39 ust. 4 RS jest przepisem „starym”, nie bardzo zsynchronizowanym z aktualną rzeczywistością prawną i ustrojową, stąd powinien być stosowany w sposób przemyślany przez komisje zwłaszcza w stosunku do takich podmiotów inicjatywy ustawodawczej jak posłowie, Senat, a w szczególności stutysięczna grupa obywateli. Stosowanie tego rozwiązania znajduje natomiast uzasadnienie (jak było w jego genezie) wobec piastunów władzy wykonawczej, tj. prezydenta, a w szczególności rządu, przesłanki tego uzasadnienia wskazałem na wstępie opinii.

Przyjęta w art. 39 ust. 3 RS konstrukcja prawna jest rozwiązaniem w pewnym sensie *lex imperfecta*, nie zawarto w nim bowiem żadnej sankcji za niezastosowanie się wnioskodawcy do postulatów Marszałka Sejmu opartego na wniosku komisji. Oczywiście należy przyjąć, iż projektodawca kierując projekt ustawy do Sejmu dąży do przekształcenia projektu w ustawę, jest więc żywotnie zainteresowany we współpracy z parlamentem, stąd w jego dobrze pojętym interesie leży współpracowanie z komisją pracującą nad projektem tym bardziej, że norma współdziałania władz jest nakazem konstytucyjnym (sformułowania Wstępu do Konstytucji). Szczególnie rząd, do którego w pierwszej kolejności należy odnieść rozwiązanie zawarte w art. 39 ust. 4 RS powinien być zainteresowany w takim współdziałaniu z komisją sejmową, która prowadzić będzie do zabezpieczenia interesów rządu, wszak nieuwzględnienie wniosku komisji o przepracowanie projektu, stosownie do wskazówek komisyjnych prowadzić może do marginalizacji rządowego punktu widzenia zapisanego w projekcie.

Dodajmy, iż nakaz realizacji obowiązków rządu, wypływających z Regulaminu Sejmu (w tym i art. 39 ust. 4) wypływa jednoznacznie z postanowień Regulaminu pracy Rady Ministrów (uchwała Nr 13 Rady Ministrów z dnia 25 lutego 1997 r. MP Nr 15 poz. 144). Regulamin pracy Rady Ministrów zawiera cały rozdział przepisów traktujących o realizacji obowiązków Rządu wobec Sejmu i Senatu, wśród przepisów tego rozdziału należy przytoczyć § 36 ust. 1 „Rada Ministrów, członkowie Rady Ministrów oraz inne właściwe organy administracji rządowej, rzetelnie i terminowo wypełniają obowiązki wobec Sejmu i Senatu, wynikające z ustaw oraz regulaminów Sejmu i Senatu”. Postanowienia jurydyczne dopełnia konstytucyjna i polityczna odpowiedzialność rządu i jego członków przed Sejmem.

Nieuwzględnienie postulatów Marszałka Sejmu, opartego na wniosku komisji o przepracowanie projektu przez projektodawcę naraża wnioskodawcę na utratę wpływu na treść przedłożonego Sejmowi projektu, komisja nieotrzymawszy projektu przepracowanego zgodnie z jej postulatami, ma „wolną rękę” w kreowaniu treści ustawy, jeżeli zaś postulowane zmiany przekraczają możliwości organizacyjno-techniczne komisji, w zakresie stworzenia przez nie nowego projektu, to nie dojdzie do urzeczywistnienia zamysłu prawnej regulacji.

Art. 40. 1. Komisje, do których skierowany został projekt ustawy (uchwały), przedstawiają Sejmowi wspólne sprawozdanie o tym projekcie; sprawozdanie określa stanowisko komisji w odniesieniu do projektu. Do sprawozdania dołącza się opinię, o której mowa w art. 39 ust. 3a.

2. W sprawozdaniu komisje przedstawiają wniosek o:

- 1) przyjęcie projektu bez poprawek,
- 2) przyjęcie projektu z określonymi poprawkami w formie tekstu jednolitego projektu,
- 3) odrzucenie projektu.

3. Wnioski i propozycje poprawek odrzucone przez komisje, po ich zgłoszeniu w formie pisemnej, na żądanie wnioskodawcy, zamieszcza się w sprawozdaniu jako wnioski mniejszości; wniosek mniejszości dotyczący konkretnego przepisu lub jego części powinien zawierać wyini-

kające z tego wniosku konsekwencje dla tekstu projektu ustawy; wnioski mniejszości są traktowane w głosowaniu jak inne poprawki. Do wniosków mniejszości stosuje się odpowiednio art. 39 ust. 3a.

4. Marszałek Sejmu zarządza drukowanie sprawozdań komisji oraz doręczenie ich posłom.

5. Na posiedzeniu Sejmu sprawozdanie komisji przedstawia wybrany z ich składu poseł sprawozdawca, który w szczególności informuje o proponowanych przez komisję i przez poszczególnych posłów zmianach w przedłożonym projekcie oraz o nie przyjętych przez komisję opiniach innych komisji i posłów oraz motywach ich odrzucenia; sprawozdawca informuje także o wnioskach mniejszości.

6. Poseł sprawozdawca nie może w swoim sprawozdaniu przedstawiać innych wniosków niż zamieszczone w sprawozdaniu komisji.

Witold Pawelko

21.09.92

Wnioski mniejszości

Wnioski i propozycje poprawek odrzucone przez komisje, po ich zgłoszeniu w formie pisemnej, na żądanie wnioskodawcy, zamieszcza się w sprawozdaniu jako wnioski mniejszości; wniosek mniejszości dotyczący konkretnego przepisu lub jego części powinien zawierać wynikające z tego wniosku konsekwencje dla tekstu projektu ustawy; wnioski mniejszości są traktowane w głosowaniu jak inne poprawki.

Uchwalony w dniu 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu w pełni zinstytucjonalizował dotychczasową praktykę polegającą na zamieszczaniu w sprawozdaniu komisji sejmowych wniosków mniejszości. Mianowicie, z treści art. 40 ust. 3 Regulaminu wynika, że pod pojęciem "wnioski mniejszości" należy rozumieć tylko i wyłącznie odrzucone przez komisje wnioski i propozycje poprawek do projektu ustawy bądź uchwały rozpatrywanej przez te komisje. Wnioski mniejszości podlegają zamieszczeniu w sprawozdaniu komisji tylko wtedy, gdy zażądamy tego wnioskodawcy. Regulamin nadto wymaga, aby wnioski te zostały zgłoszone w formie pisemnej. Podczas głosowania w Sejmie wnioski mniejszości są traktowane tak samo jak inne poprawki.

Ustanowiona w Regulaminie Sejmu instytucja wniosków mniejszości wyłącza, moim zdaniem, możliwość zakwalifikowania do tej kategorii prawnej jakichkolwiek innych propozycji, wniosków, projektów, itp., zgłoszonych w innym trybie niż to przewiduje art. 40 ust. 3 Regulaminu.

Uwaga powyższa dotyczy również poselskich projektów uchwał Sejmu, wnoszonych na podstawie art. 30 Regulaminu Sejmu.

Na zakończenie wypada przypomnieć, że instytucja wniosków mniejszości, wprowadzając nieco ogólniej sformułowaną, funkcjonowała także w okresie obowiązywania Tymczasowego Regulaminu Sejmu. Art. 41 ust. 3 Tymczasowego Regulaminu przewidywał, że: "wnioski i propozycje poprawek odrzucone przez komisje, na żądanie wnioskodawcy, zamieszcza się w sprawozdaniu jako wnioski mniejszości".

Leszek Garlicki

18.01.93

Opinia w sprawie porządku głosowania wniosków mniejszości oraz ich dopuszczalnego zakresu

1. Zgodnie z art. 40 ust. 3 Regulaminu Sejmu w sprawozdaniu komisji o projekcie ustawy lub uchwały zamieszcza się - jako wnioski mniejszości - "wnioski i propozycje poprawek odrzucone przez komisje" (pomijam tu dalsze wymagania formalne, jak forma pisemna i żądanie wnioskodawcy). Ten sam przepis wskazuje, że wnioski mniejszości są traktowane w głosowaniu jak inne poprawki.

Wynika z tego, że przedmiotem wniosków mniejszości mogą być nie tylko propozycje wniesienia odpowiednich poprawek do projektu ustawy. Skoro art. 40 ust. 3 odróżnia "wnioski" i "propozycje poprawek", to musi mieć znaczenie szersze. Można wobec tego przyjąć, że - gdy chodzi o pojęcie "wniosków" z art. 40 ust. 3 - miarodajne jest wyliczenie z art. 40 ust. 2 Regulaminu, gdzie - jako "wnioski" komisji wymienia się m.in. "wniosek o przyjęcie projektu z określonymi poprawkami w formie tekstu jednolitego projektu" oraz "odrzucenie projektu".

Nie ma więc przeszkód, by wniosek mniejszości ujęty był w formę tekstu jednolitego, czy - inaczej mówiąc - jeżeli przedmiotem wniosku mniejszości jest dokonanie odpowiednich zmian w projekcie, to propozycje tych zmian nie muszą być ujmowane w formę propozycji odnoszących się po kolei do konkretnych przepisów.

Wydaje się więc, że w każdym razie nie ma regulaminowych przeszkód, by wniosek mniejszości ujęty był w formę tekstu jednolitego, jeżeli - pod względem merytorycznym - pozostaje on niemal tożsamy z przedłożeniem.

2. Powstaje z kolei pytanie, czy wniosek mniejszości może zawierać propozycję ujętą w formę tekstu jednolitego, jeżeli - pod względem merytorycznym - zawiera on rozwiązania zdecydowanie odrębne od wyjściowego tekstu projektu. Z art. 40 ust. 2 pkt 2 wynika, że taki "tekst jednolity" może co najwyżej stanowić "projekt z określonymi poprawkami", co może sugerować konieczność dotrzymania pewnego związku treściowego między projektem a proponowanymi poprawkami. Gdyby bowiem nie wymagać istnienia takiego związku, to prawo zgłaszania poprawek mogłoby się przekształcać w prawo inicjatywy ustawodawczej, bo w drodze poprawki można by proponować uchwalenie norm ustawowych nie tylko pozostających poza wyjściowym projektem ustawy, ale też odnoszących się do zupełnie innych materii. Skoro zaś tak Konstytucja, jak i Regulamin Sejmu poddają prawo wykonywania inicjatywy określonym ograniczeniom proceduralnym (jak choćby wymóg poparcia przez 15 posłów, podczas gdy poprawkę może zgłosić jeden poseł), to istnieć musi pewna granica prawa wykonywania poprawek, przekroczenie której prowadzi do obejścia (więc naruszenia) art.15 MK i art.29 i nast. Regulaminu.

Nie wiadomo jednak, gdzie owa granica przebiega i jakie kryteria należy brać pod uwagę. Regulamin Sejmu nie daje bowiem definicji poprawki. Można więc tylko proponować pewne kryteria (z jednej strony - kryterium merytoryczne, czyli wymóg wyraźnego i bezpośredniego związku treściowego poprawki z projektem; z drugiej strony - kryterium ilościowe, czyli zakaz przekraczania przez poprawkę pewnych rozmiarów), ale nie będzie to prowadziło do ustaleń o charakterze pewnym.

Jeżeli więc wniosek mniejszości ujęty jest w formę odrębnego projektu ustawy, to należy zastanowić się, czy można to traktować jako działanie opisane w art. 40 ust. 2 pkt 2 Regulaminu. Jeżeli treść czy rozmiar proponowanych zmian doprowadzą do przeistoczenia poprawek w nową inicjatywę ustawodawczą, to takie wnioski należy uznać za niedopuszczalne, a tym samym nie muszą one zostawać odrzucane merytorycznie przez komisję i nie mogą stać się przedmiotem wniosków mniejszości.

Należy zaznaczyć, że w Europie zachodniej regulaminy parlamentarne dają definicję (czy wyznaczają ramy) poprawek do projektów ustaw - np. art.110 Regulaminu Kongresu Deputowanych w Hiszpanii, § 82 Regulaminu Bundestagu, art. 98 Regulaminu Zgromadzenia Narodowego we Francji. We Francji istnieje też wcale bogate orzecznictwo Rady Konstytucyjnej w tym zakresie i były przypadki, gdy uznawano niekonstytucyjność przepisu ustawy przyjętego w wyniku zgłoszenia poprawki wychodzącej poza dopuszczalny zakres.

3. Do głosowania nad wnioskami mniejszości stosuje się art.46 ust.1 Regulaminu Sejmu, jako że "wnioski mniejszości są traktowane w głosowaniu jak inne poprawki" (art. 40 ust. 3 *in fine*). Jako pierwszy głosowany być więc musi wniosek o odrzucenie projektu w całości. Jeżeli wniosek taki zostaje przyjęty, to postępowanie nad projektem zostaje tym samym zakończone i nie ma już możliwości głosowania nad propozycjami poprawek czy nad wnioskami mniejszości. Los każdej poprawki (a propozycje zmian ujęte w tekst jednolity też trzeba traktować jako propozycje poprawek) zależy od losu samego projektu, gdy projekt odrzucono, to nie ma już do czego wnosić poprawek. Toteż procedowanie nad wnioskami mniejszości ujętymi w formę tekstu jednolitego (więc - technicznie - nadającymi się do uchwalenia) oznaczałoby traktowanie tych wniosków mniejszości jako odrębnej inicjatywy ustawodawczej, a to naruszałoby wspomniane wyżej postanowienia Małej Konstytucji i Regulaminu Sejmu.

4. W konkluzji należy stwierdzić, że:

- a) wnioski mniejszości mogą być ujmowane w formę nowego tekstu jednolitego, pod warunkiem jednak dochowania granic wyznaczonych prawu zgłaszania poprawek (pytanie 1);
- b) przyjęcie wniosku komisji o odrzucenie projektu zamyka postępowanie i nie ma możliwości głosowania wniosków mniejszości (pytanie 2);
- c) przyjęcie konkluzji punktu b) wyklucza aktualność pytania nr 3.

Beata Szepietowska
29.01.93

Opinia w sprawie trybu postępowania Komisji Polityki Gospodarczej, Budżetu i Finansów oraz Komisji Ustawodawczej na posiedzeniu w dniu 21 stycznia 1993 r. (zgodnie z załączonym stenogramem)

Wnioski mniejszości to - zgodnie z art. 40 ust. 3 Regulaminu Sejmu - takie wnioski i propozycje poprawek, które po odrzuceniu przez komisję zostają zamieszczone w sprawozdaniu komisji na żądanie wnioskodawcy, zgłoszone w formie pisemnej.

Wniosek mniejszości dotyczący konkretnego przepisu lub jego części powinien zawierać wynikające z tego wniosku konsekwencje dla tekstu projektu ustawy.

Wnioski mniejszości są traktowane w głosowaniu (w Sejmie) jak inne poprawki.

W omawianym przypadku (...) Przewodniczący zarządził głosowanie nie nad merytoryczną propozycją poprawki (...), lecz nad samą zasadą możliwości poddania jej pod głosowanie (*de facto* - zgłoszenia).

Dla wnioskodawców (...) przeprowadzenie powyższego głosowania i jego negatywny wynik oznacza zakończenie procedury, która mogłaby ewentualnie skutkować przyjęciem propozycji poprawki, bądź zgłoszeniem jej jako wniosku mniejszości.

Szukając natomiast uzasadnienia dla decyzji Przewodniczącego w sprawie merytorycznej dopuszczalności zgłoszenia poprawki w brzmieniu proponowanym przez (*wnioskodawców*), należy postawić pytanie, czy poprawka (później wniosek mniejszości) może zawierać uregulowania przedmiotowo różne w porównaniu do treści wyjściowego projektu ustawy. Jeżeli bowiem, z art. 40 ust. 2 pkt 2 wynika, że na formę tekstu jednolitego projektu składa się sam projekt z określonymi poprawkami, to można założyć istnienie konkretnego związku treściowego między poprawkami i projektem.

Gdyby zaś odstąpić od wymogu takiego związku, to prawo zgłaszania poprawek zyskałoby charakter inicjatywy ustawodawczej, ponieważ (zdaniem L. Garlickiego) "w drodze poprawki można by proponować uchwalenie norm ustawowych nie tylko pozostających poza wyjściowym projektem ustawy, ale też odnoszących się do zupełnie innych materii".

Natomiast, zarówno Konstytucja, jak i Regulamin Sejmu wyraźnie różnicują sejmowe podmioty legitymowane do wniesienia projektu ustawy (o najmniej 15 posłów lub komisja) od podmiotów uprawnionych do zgłaszania propozycji poprawek (poseł)

Stąd, każda propozycja poprawki, mająca cechy inicjatywy ustawodawczej (rewiduje założenia projektu lub obejmuje materie spoza jego zakresu) będzie sprzeczna z art. 15 Małej Konstytucji i art. 29 Regulaminu Sejmu. Przesądza to o prawnej niedopuszczalności zgłoszenia takiej poprawki, co skutkuje brakiem obowiązku (po stronie komisji) przeprowadzania jej głosowania, zamykając drogę do uznania jej za wniosek mniejszości.

Jednocześnie Regulamin Sejmu, w przeciwieństwie do regulaminów parlamentów Europy Zachodniej, nie definiuje terminu "poprawka". Jak zauważa L. Garlicki "można więc tylko proponować pewne kryteria (dla poprawki): merytoryczne - czyli wymóg wyraźnego i bezpośredniego związku treściowego z projektem oraz ilościowe - czyli zakaz przekraczania przez poprawkę pewnych rozmiarów, ale nie będzie to prowadziło do ustaleń o charakterze pewnym".

Konkludując, Przewodniczący (w omawianej sprawie) powinien stwierdzić *a priori* niedopuszczalność poprawki zgłoszonej przez PPL (naruszenie art. 15 Małej Konstytucji i art. 29 Regulaminu Sejmu) i nie poddawać jej pod głosowanie.

Skoro zaś odbyło się głosowanie, to jego wynik jest dla członków komisji wiążący (nieskuteczność prawna propozycji poprawki o treści analogicznej).

Janusz Mordwiłko

8.04.93

Opinia prawna w przedmiocie wniosku Komisji Nadzwyczajnej ds. rozpatrzenia projektu ustawy Ordynacja Wyborcza do Sejmu RP skierowanego do Prezydium Sejmu

Analizując, w świetle Regulaminu Sejmu, wniosek Komisji Nadzwyczajnej, w którym zwraca się ona do Prezydium Sejmu o niepoddawanie pod głosowanie wniosków mniejszości i poprawek poselskich, jej zdaniem sprzecznych z przepisami konstytucyjnymi i innymi aktami prawnymi - należy zważyć, co następuje:

1. Komisje sejmowe są wewnętrznymi organami Sejmu. Komisja złożona z ograniczonej liczby posłów powołana jest do wyrażenia opinii o sprawach przekazanych jej przez Sejm oraz do pomocniczego wykonywania kontroli nad działalnością poszczególnych organów państwowych (art. 18 Regulaminu Sejmu).

Komisja sejmowa, jako wewnętrzny i pomocniczy organ Sejmu nie może - w każdym razie w procedurze uchwalania ustaw - podejmować rozstrzygnięć prawnie wiążących, te należą do Sejmu jako samodzielnego organu państwowego.

2. Komisja, która rozpatrywała skierowany do niej projekt ustawy przedstawia o nim sprawozdanie. Elementy, które powinno zawierać sprawozdanie komisji określa art. 40 Regulaminu Sejmu. Posłowie-członkowie Komisji rozpatrującej projekt ustawy winni czuwać aby projekt ustawy był m.in. zgodny z obowiązującymi w Państwie przepisami konstytucyjnymi oraz całym systemem prawnym. Jeżeli jednak część członków komisji podtrzyma zgłoszone przez siebie wnioski i poprawki, pomimo odrzucenia ich przez komisję, wówczas zgodnie z art. 40 ust. 3 Regulaminu Sejmu muszą być one zamieszczone w sprawozdaniu komisji jako wnioski mniejszości.

Komisja ma regulaminowy obowiązek zaprezentowania Izbie wniosków mniejszości spełniających wymogi art. 40 ust. 3 Regulaminu Sejmu. Komisja nie jest organem uprawnionym do rozstrzygania w przedmiocie zgodności wniosków mniejszości i poprawek zgłoszonych przez posłów w toku czytania projektu ustawy na plenum z Konstytucją bądź innymi aktami prawnymi. O zasadności wniosku mniejszości oraz poprawkach zgłoszonych na plenarnym posiedzeniu Izby rozstrzyga Sejm.

Komisja w przedstawionym Izbie sprawozdaniu o projekcie ustawy może przedstawić swoją opinię i prawną ocenę odrzuconych wniosków mniejszości oraz poprawek zgłoszonych przez posłów. Wyrażając opinię o nieprzyjętych wnioskach i poprawkach komisja może - a nawet ma obowiązek - wyeksponować te aspekty, które zdaniem komisji świadczą o niezgodności wniosków mniejszości i poprawek z przepisami konstytucyjnymi i innymi aktami prawnymi obowiązującymi w państwie. Spór między komisją a wnioskodawcami rozstrzyga jednak Sejm, a nie sama komisja. W przypadku przyjęcia przez Sejm stanowiska mniejszości istnieją konstytucyjne mechanizmy, których uruchomienie zapobiega wprowadzeniu w życie ustawy sprzecznej z Konstytucją. Tym jurydycznym instrumentem jest m.in. prawo Prezydenta do zwrócenia się przed podpisaniem ustawy do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie jej zgodności z Konstytucją (art. 18 ust. 4 Ustawy Konstytucyjnej z 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą RP oraz o samorządzie terytorialnym).

3. Również Prezydium Sejmu w zakresie przysługujących mu praw i obowiązków nie może powstrzymać biegu wniosków mniejszości i poprawek poselskich zgłoszonych zgodnie z wymogami Regulaminu Sejmu. Regulamin wyposażył jednak Prezydium Sejmu w prawo przedkładania projektów ustaw i uchwał, co do których istnieje wątpliwość, czy nie są sprzeczne z prawem, do Komisji Prac Ustawodawczych celem wyrażenia opinii (art. 31 ust. 6 Regulaminu Sejmu). Przepis ten przewiduje możliwość zasięgnięcia opinii Komisji Prac Ustawodawczych co do "projektów ustaw i uchwał" nie zaś wniosków mniejszości czy propozycji poselskich. Wydaje się jednak, iż w interpretacji tego przepisu Regulaminu można dopuścić rozumowanie *a maiori ad minus* i przyjąć, iż skoro Prezydium Sejmu może poddać zaopiniowaniu cały projekt, to tym bardziej może zasięgnąć opinii w odniesieniu do jego jednostkowego postanowienia, a także elementu wiążącego się z projektem, jakim byłby wniosek mniejszości bądź poselska poprawka.

Należy jednak z całą mocą opowiedzieć się za wyjątkowym charakterem takiej procedury i uznać, iż Prezydium Sejmu może skorzystać z uprawnienia wynikającego z art. 31 ust. 6 tylko w szczególnie uzasadnionych przypadkach. A zatem Prezydium Sejmu mogłoby przesłać wniosek mniejszości bądź poselską poprawkę do Komisji Prac Ustawodawczych w trybie art. 31 ust. 6 Regulaminu tylko wówczas, gdy zdaniem Prezydium Sejmu treść wniosku czy poprawki zdradza uzasadnione i oczywiste wątpliwości co do ich zgodności z prawem.

4. Regulamin Sejmu nie zawiera niestety wyraźnych postanowień określających skutki uznania przez Komisję Prac Ustawodawczych projektu za niedopuszczalny. Istnieje tu więc luka wymagająca wypełnienia w drodze wykładni. Dla jej dokonywania punktem wyjścia powinien być konstytucyjny obowiązek organów państwowych do przestrzegania prawa (art. 3 ust. 1 przepisów konstytucyjnych).

Jeżeli więc Komisja Prac Ustawodawczych, do której Prezydium Sejmu skierowało poselski projekt aktu prawnego w trybie art. 31 ust. 6 Regulaminu zaopiniowała projekt jako niedopuszczalny - to Prezydium Sejmu powinno uznać go za prawnie nieskuteczny i nie nadawać mu urzędowego biegu, zwracając go projektodawcy.

W świetle postanowienia art. 31 ust. 6 Regulaminu, komisja może zaopiniować projekt jako niedopuszczalny, przy czym swoje stanowisko formułuje kwalifikowaną większością. Pogląd Komisji Prac Ustawodawczych, autorytatywnego organu Sejmu w sprawach legislacyjnych, jest dla Prezydium Sejmu formalnie nie wiążący (wszak to opinia), ale trzeba przyjąć, iż wywiera on szczególnie istotny wpływ na stanowisko Prezydium Sejmu. Należy bowiem uznać opinię, wyrażoną w trybie art. 31 ust. 6 Regulaminu, za szczególny rodzaj opinii. W regulaminowym przepisie użyto sformułowania "niedopuszczalny" co w języku polskim oznacza, iż jest to projekt, "do którego nie należy dopuścić, nie należy czynić, niedozwolony".

Ustanowienie w Regulaminie omawianego mechanizmu powstrzymywania sprzecznych z prawem projektów ustaw i uchwał ma na celu nie absorbowanie ułomnymi prawnie projektami całego Sejmu. Brak jest racji przemawiających za tym, aby od wyrażonej w szczególnym trybie opinii KPU, podzielonej przez Prezydium Sejmu, można było odwołać się do Sejmu. Jaki bowiem sens ustrojowy byłby regulaminowego rozwiązania, w którym wnioskodawcy ustawy mogliby ją prezentować Sejmowi w sytuacji negatywnej opinii wewnętrznego organu Sejmu, właściwego w sprawach ogólnej problematyki i polityki legislacyjnej? Chociaż więc brakuje w art. 31 ust. 6 wyraźnego określenia skutków prawnych wyrażenia przez KPU negatywnej opinii o projekcie ustawy (w zakresie jego sprzeczności z prawem) to jednak należy uznać, iż jedynie zasadną praktyką, która powinna się rozwinąć, w przypadkach uznania przez KPU projektu jako "niedopuszczalnego", jest przerwanie jego urzędowego biegu. Jeżeli zatem Prezydium Sejmu podziela opinię KPU - to powinno projektowi nie nadawać dalszego biegu i zwrócić go projektodawcy.

Wyrażony powyżej pogląd, co do skutków prawnych negatywnego zaopiniowania projektu ustawy (uchwały) przez KPU, w trybie art. 31 ust. 6 Regulaminu należałoby odnieść do sytuacji, kiedy przedmiotem takiej opinii

KPU stałyby się wniosek mniejszości bądź poselska poprawka. Przy czym raz jeszcze należy podkreślić, iż zastosowanie procedury przewidzianej przez art. 31 ust. 6 Regulaminu w stosunku do wniosków mniejszości oraz poselskich poprawek mogłoby nastąpić tylko w wyjątkowo uzasadnionych przypadkach - bowiem to Sejm stanowi ustawy - rozstrzyga więc o wnioskach mniejszości i poprawkach poselskich.

Wojciech Odrowąż-Sypniewski
18.04.96

Opinia na temat poprawności legislacyjnej autopoprawki Rady Ministrów do projektów ustaw przekazanych Sejmowi w dniu 15 grudnia 1995 r.

Przedmiotem niniejszej opinii jest analiza zagadnienia poprawności legislacyjnej "autopoprawki" do projektów ustaw przekazanych Sejmowi RP w dniu 15 grudnia 1995 r.

- o utworzeniu Kancelarii Prezesa Rady Ministrów,
- o utworzeniu urzędu Ministra Administracji Publicznej i Mieszkalnictwa,
- o wprowadzeniu w życie ustaw reformujących funkcjonowanie niektórych naczelnych organów administracji państwowej oraz o uchyleniu i zmianie niektórych ustaw,
- o zmianie niektórych ustaw normujących funkcjonowanie gospodarki i administracji publicznej,
- o zmianie ustawy o terenowych organach rządowej administracji ogólnej oraz niektórych innych ustaw"

zawartej w piśmie Prezesa Rady Ministrów do Marszałka Sejmu z dnia 16 kwietnia 1996 r.

I. Na wstępie stwierdzić należy, że przedstawiona "autopoprawka" ma niespotykaną w dotychczasowej praktyce legislacyjnej formę jednolitego tekstu zawierającego poprawki do poszczególnych projektów ustaw. Jak się wydaje zawarty w piśmie Prezesa Rady Ministrów tekst, mimo gramatycznej formy liczby pojedynczej terminu "autopoprawka" użytego w tytule tekstu ("Autopoprawka do projektu ustaw"), oraz mimo nadruku "projekt" (projekt autopoprawki?), jest w istocie zestawieniem autopoprawek Rady Ministrów do wymienionych w tekście projektów ustaw.

Trzeba z całą mocą podkreślić, że przedstawione przez Prezesa Rady Ministrów pismo zawierające zestawienie autopoprawek jest niezgodne z ukształtowanymi przez tradycję zasadami techniki legislacyjnej, jak również z wiążącą Radę Ministrów uchwałą nr 147 z dnia 5 listopada 1991 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (M.P. z dnia 16 grudnia 1991 r.). Sprzeczność ta wynika z zastosowania w "autopoprawce" niedopuszczalnej systematyki artykułów (zgodnie z § 4 załącznika powołanej uchwały artykuł jest jednostką redakcyjną ustawy). Terminu artykuł nie można nadużywać dla usystematyzowania zestawienia poprawek do projektów ustaw. Zwraca również uwagę brak oznaczenia druków sejmowych zawierających projekty ustaw, które są przedmiotem proponowanych zmian.

II. Na wstępie rozważań merytorycznych trzeba zaznaczyć, że prezentowane w tym miejscu uwagi z powodu ograniczonego czasu na sporządzenie opinii mają charakter zupełnie podstawowy i nie aspirują do wyczerpującej analizy zagadnienia będącego przedmiotem niniejszej opinii.

Zasadnicze wątpliwości budzi treść "art. 2" autopoprawki, który nominalnie jest poprawką do projektu ustawy o utworzeniu urzędu Ministra Administracji Publicznej i Mieszkalnictwa (Druk Sejmowy nr 1428), a *de facto* zawiera jednolity projekt całkowicie nowej regulacji (z zupełnie nowym "uzasadnieniem"). Konsekwencją proponowanej zmiany miałyby być utworzenie urzędu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z całkowicie odmiennymi kompetencjami.

Druga wątpliwość związana jest z "art. 3" pkt 19 autopoprawki, który w projekcie ustawy o wprowadzeniu w życie ustaw reformujących funkcjonowanie niektórych naczelnych organów administracji państwowej oraz o uchyleniu i zmianie niektórych ustaw (Druk Sejmowy nr 1436) nadaje nowe brzmienie art. 33, czego efektem jest rozszerzenie zakresu materii, która obejmuje projekt o obszerną nowelizację ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Urzędzie Ochrony Państwa (Dz. U. Nr 30 poz. 180 z późn.zm.). Pozostałe zmiany zwarte w autopoprawce w przeważającej większości są konsekwencją poprawki zawartej w "art. 2" autopoprawki.

W obu przypadkach proponowane zmiany w radykalny sposób wykraczają poza zakres materii ustawodawczej projektów, które są ich przedmiotem. W istocie w obu przypadkach mamy do czynienia z nową inicjatywą ustawodawczą.

Pytanie, które należy rozstrzygnąć jest zatem następujące:

Czy w świetle zasad procedury ustawodawczej wnioskodawca może w ramach autopoprawki proponować zmianę, która jest tożsama z nową inicjatywą ustawodawczą?

Stwierdzić należy, że zagadnienie dopuszczalnego zakresu poprawki do projektu, mimo swojej wagi, nie znalazło w dotychczasowej literaturze przedmiotu satysfakcjonującej analizy. Jakkolwiek sygnalizowany był brak legalnej definicji wyrażenia "poprawka do projektu" (wskazywał na to J. Mordwiłko w artykule, *W sprawie*

głosowania nad poprawkami do projektów ustaw, [w:] *Posel jako ustawodawca*, Warszawa 1993, s. 75), to jednak doktryna nie podjęła jak dotychczas całościowych studiów nad tym skomplikowanym problemem. Zawarte w niniejszej opinii uwagi z konieczności również mają charakter cząstkowy.

1. Punktem wyjścia rozważań nad zagadnieniem dopuszczalności poprawek do projektu ustawy uczynić należy brzmienie art. 15 ust. 3 *in principio* Małej Konstytucji: "Prawo wnoszenia poprawek do projektów ustaw w trakcie ich rozpatrywania przez Sejm przysługuje wnioskodawcy, posłom, Radzie Ministrów".

Konkretyzacją normy konstytucyjnej są w szczególności przepisy Regulaminu Sejmu określające tryb i formę zgłaszania poprawek oraz zasady ich rozpatrywania przez komisje: art. 40 - 43 (zwykły tryb ustawodawczy, oraz art. 56d ust. 3 i art. 56g (tryb pilny), oraz 56r - 56t (postępowanie z projektami kodeksów). Stwierdzić trzeba, że ani normy konstytucyjne, ani normy Regulaminu Sejmu nie uprzywilejowują w żaden sposób wnioskodawcy, co do zakresu zgłaszanych przez niego poprawek (tzw. autopoprawek). Autopoprawki podlegają tej samej procedurze rozpatrywania, co poprawki pochodzące od jakiegokolwiek innego uprawnionego podmiotu (por. P. Sarnecki, *Dopuszczalność autopoprawki do projektu ustawy budżetowej, polegającej na wprowadzeniu rozwiązań wcześniejszych z projektów ustaw okobudżetowych*, Biuletyn BSE 1(15)95, s. 19, A. Preisner, *Pierwsze drugie i trzecie czytanie, [w:] Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, red. J. Trzeciński, Warszawa 1994, s. 179). Jedynym przywilejem wnioskodawcy, który dzieli on ze sprawozdawcą komisji jest prawo zabrania głosu w trakcie obrad plenarnych, po wyczerpaniu listy mówców i przed zamknięciem dyskusji przez Marszałka Sejmu (art. 112 Regulaminu Sejmu).

Dwa elementy procedury rozpatrywania poprawek ustawodawca podniósł do rangi konstytucyjnej. W zwykłym postępowaniu ustawodawczym Marszałek Sejmu może odmówić poddania pod głosowanie poprawki, która uprzednio nie była przedłożona komisji - art. 15 ust. 3 *in fine* MK). W procedurze pilnej uprawnienie to przekształca się w obowiązek nie poddawania takiej poprawki pod głosowanie (art. 16 ust. 3 MK).

Należy w tym miejscu podkreślić, że przepisy Regulaminu określają formalne warunki zgłaszania poprawek przez uprawnione podmioty. Ani normy konstytucyjne, ani inne regulacje prawa parlamentarnego nie określają *expressis verbis* materialnych kryteriów warunkujących zgłoszenie poprawki.

Jakkolwiek obowiązujące przepisy nie zawierają legalnej definicji wyrażenia "poprawka do projektu" to jednak możliwa jest na ich gruncie "rekonstrukcja" istoty tego pojęcia. Zgodnie z utrwalonym w doktrynie poglądem "poprawka do projektu" to "propozycja której celem jest wprowadzenie do rozpatrywanego projektu zmian merytorycznych bądź redakcyjnych" (por. A. Preisner, *ibidem* oraz M. Kudej, *Komentarz do Regulaminu Sejmu Polskiej Rzeczpospolitej Ludowej*, Katowice 1974, s. 130).

2. Zagadnienie granic przedmiotowych poprawek zgłoszonych do projektu pilnego stało się przedmiotem orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 stycznia 1996 r. w sprawie o sygn. K. 18/95. Trybunał Konstytucyjny stanął na stanowisku, "że w pilnym trybie ustawodawczym posłowie nie mogą wprowadzać poprawek dowolnie rozszerzających zakres regulacji ustawowej poza materie zawarte w projekcie pilnym ustawy pochodzącym od Rady Ministrów". Pogląd taki uzasadnia argument, że "takie rozszerzenie zakresu regulacji byłoby sprzeczne z wyłącznością inicjatywy ustawodawczej Rady Ministrów w pilnym trybie ustawodawczym (byłoby to równoznaczne z podjęciem inicjatywy ustawodawczej przez posłów w trybie, w którym im ta inicjatywa nie przysługuje), a zarazem stanowiłoby przekroczenie konstytucyjnego upoważnienia do działania w sposób odmienny od trybu zwykłego w sprawach, które mogą być unormowane tylko w trybie zwykłym" (orzeczenie TK sygn. K. 18/95 kopia, s. 23 - 24).

W dalszej części cytowanego wywodu, TK formułuje generalną tezę, "iż w odniesieniu do określonych form czy stadiów procesu ustawodawczego z norm rangi konstytucyjnej wynikają pewne ograniczenia co do przedmiotu dopuszczalnej regulacji". Właściwy sposób rozumienia tego poglądu mają, zdaniem TK, ilustrować dwa przykłady z praktyki orzecznictwa.

W orzeczeniu z dnia 23 listopada 1993 r. (sygn. K. 5/93), Trybunał stanął na stanowisku, że niedopuszczalne jest wprowadzanie przez Senat, przy rozpatrywaniu uchwalonej przez Sejm ustawy nowelizującej (zmieniającej inną ustawę), poprawek, których zakres wykracza zasadniczo poza materię zawartą w tekście ustawy nowelizującej (tak że nie mogą być one uznane za poprawki do ustawy nowelizującej).

W analizowanym orzeczeniu Trybunał po raz pierwszy zaakcentował zasadę specyfiki poszczególnych stadiów procesu ustawodawczego, której konsekwencją są określone uprawnienia podmiotów w nim uczestniczących. Trybunał uznał za niedopuszczalne nadużywanie formy poprawki dla faktycznej realizacji prawa inicjatywy ustawodawczej. Jakkolwiek formułowane w tym orzeczeniu uwagi miały przede wszystkim na względzie Senat, to jednak Trybunał zakresem swoich rozważań objął również inną fazę procedury ustawodawczej - rozpatrywanie projektu przez Sejm - uznając, że praktyka nadużywania prawa zgłaszania poprawek prowadzić może "do omijania przez niektóre podmioty, którym przysługuje prawo inicjatywy ustawodawczej (np. rząd), wcześniejszych stadiów procesu ustawodawczego w obawie przed tym, że jego propozycje nie zostaną przyjęte w normalnym postępowaniu. W efekcie może to prowadzić do zniekształcenia konstytucyjnego układu stosun-

ków między naczelnymi organami państwa, nie tylko między dwoma izbami parlamentu (OTK 1993, cz. II, ss. 387 - 388).

W orzeczeniu z dnia 10 stycznia 1995 r., sygn. K. 16/93, wyrażony został pogląd, że włączenie do ustawy budżetowej przepisów regulujących prawa osób trzecich, a zatem regulacji spoza materii budżetowej, narusza konstytucyjny tryb dojścia do skutku ustawy budżetowej określony w art. 21 ust. 1 MK. Trybunał uznał za niedopuszczalne stosowanie trybu uchwalania ustaw budżetowych do uchwalania lub nowelizowania innych ustaw, dla których normy konstytucyjne przewidują tryb odmienny).

Przedstawione w obu powołanych orzeczeniach rozumowania wraz z wywodem na temat poprawki w procedurze pilnej, pozwalają zdaniem TK na sformułowanie zasady, że "niezgodne z Konstytucją jest stanowienie przepisów o randze ustaw zwykłych, jeżeli następuje ono przy uchybieniu w stosunku do określonego w normach konstytucyjnych trybu ustawodawczego polegającym na tym, że podmioty uczestniczące w procesie ustawodawczym wprowadzają określone regulacje w niewłaściwym postępowaniu ustawodawczym lub w niewłaściwym stadium postępowania ustawodawczego. Praktyka taka musi budzić zasadnicze zastrzeżenia zwłaszcza wtedy, gdy zastosowanie konstytucyjnie niewłaściwego do wprowadzania danej regulacji trybu wiąże się z zastrzeżonym dla innych sytuacji legislacyjnych uproszczeniem czy przyspieszeniem rozpatrzenia danej materii przez uczestników procesu legislacyjnego" (K. 18/95, s. 27).

3. Powołane orzeczenia TK pozwalają na sformułowanie następujących zasad określających dopuszczalny zakres poprawki do projektu:

1) W przypadku, gdy projekt podlega szczególnej procedurze ustawodawczej (projekt ustawy budżetowej lub projekt pilny), poprawki poselskie nie mogą dotyczyć materii, dla której normy konstytucyjne przewidują inny tryb ustawodawczy, bądź też materii (w przypadku projektu pilnego), która nie jest objęta wnioskiem Rady Ministrów.

2) W sytuacji, gdy projekt dotyczy materii podlegającej wyłączności inicjatywy ustawodawczej Rady Ministrów (ustawa budżetowa, projekt pilny, ale także ustawa upoważniająca Radę Ministrów do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy), poprawki poselskie nie mogą wprowadzać "nowości dowolnych" (por. orzeczenie TK sygn. K. 18/95, ss. 23 - 24) czyli unormowań z poza materii objętej wnioskiem Rady Ministrów.

3) Żadna poprawka do projektu nie może prowadzić do pominięcia wcześniejszych stadiów procesu ustawodawczego, w szczególności po przez wniesienie nowej inicjatywy ustawodawczej jako poprawki do projektu (por. także L. Garlicki, *Opinia w sprawie porządku głosowania wniosków mniejszości oraz dopuszczalnego ich zakresu*, 18 stycznia 1993 r., Archiwum BSiE).

Naruszenie którejkolwiek z tych zasad prowadzi, w kontekście orzecznictwa TK, do złamania konstytucyjnego trybu uchwalania ustaw.

Konkluzją tych rozważań jest pogląd, że w przypadku obu budzących wątpliwości zmian (tj. "art. 2" oraz "art. 3 pkt 19 autopoprawki) naruszona została zasada, w myśl której poprawka nie może stanowić nowej inicjatywy ustawodawczej. Obie poprawki mają charakter niekonstytucyjny, bowiem *de facto* nie są "poprawkami do projektu ustawy" (art. 15 ust. 3 MK) lecz stanowią projekty regulacji radykalnie wykraczających poza zakres materii projektów będących przedmiotem prac Sejmu.

4. Należy w tym miejscu podkreślić, że ani Regulamin Sejmu, ani przepisy konstytucyjne nie określają procedury uznawania zgłoszonych przez posłów, wnioskodawcę lub Radę Ministrów poprawek za niedopuszczalne (sprzeczne z Konstytucją).

W świetle przepisów Regulaminu Sejmu wydaje się nie podlegać kontrowersji, że "poprawką do projektu" jest każda prawidłowo (formalnie poprawnie) zgłoszona poprawka, niezależnie od jej merytorycznego sensu. Takie stanowisko uzasadnia, podniesiony na wstępie, formalny charakter przepisów określających procedurę zgłaszania poprawek.

Nie ulega jednak wątpliwości, że Sejm ma nie tylko prawo, ale wręcz obowiązek oceny, czy podejmowane przez niego działania w obrębie procesu ustawodawczego są zgodne z Konstytucją. Obowiązek ten wynika przede wszystkim z art. 3 utrzymanych w mocy przepisów konstytucyjnych (por. OTK 1993 cz. I, s. 390).

Jednocześnie nie budzi wątpliwości, że przepis konstytucyjny stanowiący (art. 15 ust. 3 *in fine*), że Marszałek Sejmu może odmówić, podania pod głosowanie poprawki w przypadku, gdy nie została ona przedłożona komisji (w procedurze pilnej, jak zostało wyżej powiedziane, uprawnienie Marszałka przeradza się w obowiązek - art. 16 ust. 3), ma charakter wyjątku od reguły, że wszystkie poprawki do projektu są przedmiotem głosowania Izby. Jakkolwiek komisja może wnioskować o odrzucenie poprawki (wniosku mniejszości) z uwagi na jej sprzeczność z Konstytucją, to jednak za bezsporny należy uznać fakt, że na Marszałku ciąży obowiązek poddania pod głosowanie poprawki, która została przedłożona komisji.

Należy zarazem wykluczyć możliwość, komisyjnego odrzucenia zgłoszonej poprawki, jako niekonstytucyjnej (np. jako naruszającej jedną z wyżej wymienionych zasad). Komisja sejmowa, w świetle zasad określonych w Regulaminie Sejmu, nie dysponuje takim uprawnieniem.

W przypadku podtrzymania poprawek przez Radę Ministrów konieczne wydaje się więc zastosowanie procedury, którą po raz pierwszy praktykowała Izba w dniu 19 lutego 1993 r. w stosunku do propozycji Senatu przekraczającej dopuszczalny zakres poprawki do tekstu ustawy. Marszałek Sejmu poddał wówczas pod głosowanie wnioski Prezydium Sejmu o niegłosowanie poprawek Senatu. Prezydium Sejmu uzasadniało wnioski tym, że "zaproponowane poprawki ... wykraczają poza zakres nowelizacji uchwalonej przez Sejm" (a zatem poza zakres materii uchwalonej przez Sejm ustawy).

Wojciech Odrowąż-Sypniewski
15.05.96

Opinia w sprawie dopuszczalności odrzucenia przez Komisję poprawek do projektu rezolucji przed ich rozpatrzeniem

Postawione zostało pytanie: "czy Komisja może odrzucić poprawki np. do projektu rezolucji Sejmu przed ich rozpatrzeniem?"

1. Na wstępie niniejszej opinii trzeba zaznaczyć, że zakres poniższych rozważań obejmuje jedynie zagadnienie procedury postępowania komisji wobec poprawek zgłoszonych do projektów nienormatywnych uchwał Sejmu, o których mówi art. 55 ust. 1 i 2 Regulaminu Sejmu. Przedmiotem podejmowanych tu rozważań jest zatem tryb postępowania komisji z poprawkami do projektów rezolucji, deklaracji, apeli lub oświadczeń.

Zgodnie z normą art. 55 ust. 1 rezolucje, deklaracje, apele i oświadczenia Sejm podejmuje w trybie przewidzianym dla uchwał Sejmu czyli zgodnie z procedurą określoną w rozdziale 1 działu II Regulaminu Sejmu - "Postępowanie z projektami ustaw i uchwał".

2. U podstaw poselskiego prawa do zgłaszania poprawek do projektu uchwały, inaczej niż w przypadku prawa do wnoszenia poprawek do projektu ustawy (art. 15 ust. 3 MK), nie znajduje się norma konstytucyjna. Uprawnienie to wynika jednoznacznie z mandatu poselskiego. Art. 12 ustawy o obowiązkach i prawach posłów i senatorów (Dz. U. z 1991 r., Nr 18, poz. 79) stanowi, że w wykonywaniu obowiązków poselskich poseł ma prawo uczestniczyć - na zasadach i w trybie przewidzianym w Regulaminie Sejmu - "(...) w rozpatrywaniu projektów uchwał Sejmu (...)" (pkt 4). Poseł ma również prawo "wyrażać swoje stanowisko oraz zgłaszać wnioski w sprawach rozpatrywanych na posiedzeniach Sejmu oraz organów, do których został wybrany.

Regulaminu Sejmu określa w art. 40-43 tryb i formę zgłaszania poprawek oraz zasady ich rozpatrywania przez komisje. Jakkolwiek Regulamin Sejmu nie określa jakie inne podmioty poza posłami (indywidualnie) uprawnione są do zgłaszania poprawek do projektu uchwały, to wydaje się jednak, iż w kontekście art. 30 RS prawo takie przysługuje również wnioskodawcy (Art. 30 Regulaminu Sejmu przyznaje prawo inicjatywy uchwałodawczej Prezydentowi, Radzie Ministrów, Prezydium Sejmu, komisji sejmowej i grupie co najmniej 15 posłów).

3. Regulamin *expressis verbis* nie formułuje obowiązku rozpatrzenia przez komisję poprawek zgłoszonych przez posłów lub wnioskodawcę. Wskazać jednak trzeba na normę art. 39 ust. 1 RS nakładającą na komisję rozpatrującą projekt uchwały obowiązek wzięcia "pod uwagę opinii przedstawionych przez inne komisje sejmowe i posłów". Jakkolwiek przepis ten dotyczy przede wszystkim posłów nie będących członkami komisji, to nie ulega wątpliwości, iż jego zakres obejmuje również posłów-członków komisji.

Stwierdzić należy, że w świetle przepisów określających procedurę rozpatrywania projektu uchwały, nie może podlegać kontrowersji, że rozpatrzenie poprawek zgłoszonych zgodnie z procedurą jest obowiązkiem komisji. Obowiązek taki jest logicznym korelatem prawa zgłaszania poprawek.

Trzeba podkreślić, że "rozpatrzenia poprawek" nie wyczerpuje procedura głosowania nad nimi. Pogląd taki jednoznacznie wynika z wykładni art. 40 ust. 5 RS, który stanowi, że poseł-sprawozdawca przedstawiający na posiedzeniu Sejmu sprawozdanie z prac komisji "w szczególności informuje o proponowanych przez komisję i przez poszczególnych posłów zmianach w przedłożonym projekcie oraz o nie przyjętych przez komisję opiniach innych komisji i posłów oraz o motywach ich odrzucenia". Obowiązek przedstawienia informacji o proponowanych zmianach i wiążący się z nim obowiązek przedstawienia motywów odrzucenia wniosków nie przyjętych przez komisję, jednoznacznie wskazuje na konieczność przeprowadzenia dyskusji nad wszystkimi zgłoszonymi poprawkami. W szczególności wskazuje na to sformułowanie "motywy odrzucenia innych opinii". Przedkładane Sejmowi sprawozdanie jest stanowiskiem całej komisji *ergo* możliwość przedstawienia motywów decyzji (głosowania) odrzucającej (część/całość) zgłoszonych poprawek istnieje tylko wówczas jeśli komisja przeprowadziła nad nimi dyskusję.

Konkluzją tych rozważań jest pogląd, że procedurę polegającą na głosowaniu przez komisję poprawek do projektu uchwały bez przeprowadzenia uprzednio dyskusji nad nimi należy uznać za sprzeczną z Regulaminem Sejmu.

Wojciech Odrowąż-Sypniewski
21.01.97

Na temat możliwości dokonania przez komisję sejmową zmiany zakresu przedmiotowego rozpatrywanego projektu

Postawione zostało pytanie: czy komisja rozpatrująca projekt ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości (Druk Sejmowy nr 2010) dysponuje możliwością "przekształcenia" tego projektu "w projekt ustawy o uprawnieniach do ekwiwalentu przysługującego osobom, które w związku z wojną rozpoczętą w 1939 r. pozostawiły majątek nieruchomy na terenach nie wchodzących w skład obecnego obszaru RP?". Zleceniodawca stwierdza, że "jeżeli taka możliwość istnieje, to odrębna ustawa, nie wiążąca się wprost z problematyką gruntów państwowych i gminnych, lepiej mogłaby spełnić oczekiwania wnioskodawców projektu zawartego w Druku Sejmowym nr 2010".

Opisywane w treści zlecenia okoliczności sprawy pozwalają sądzić, iż przedmiotem wątpliwości jest zagadnienie dopuszczalności dokonania przez komisję rozpatrującą projekt zmiany jego zakresu przedmiotowego tożsamej z nową inicjatywą ustawodawczą.

Na wstępie stwierdzić należy, że zagadnienie dopuszczalnego zakresu poprawki do projektu, mimo swojej wagi, nie znalazło w dotychczasowej literaturze przedmiotu satysfakcjonującej analizy. Jakkolwiek sygnalizowany był brak legalnej definicji wyrażenia "poprawka do projektu" (wskazywał na to J. Mordwiłko w artykule, *W sprawie głosowania nad poprawkami do projektów ustaw*, [w:] *Posel jako ustawodawca*, Warszawa 1993, s. 75), to jednak doktryna nie podjęła jak dotychczas całościowych studiów nad tym skomplikowanym problemem. Zawarte w niniejszej opinii uwagi z konieczności również mają charakter częściowy.

1. Punktem wyjścia rozważań nad zagadnieniem dopuszczalności poprawek do projektu ustawy uczynić należy brzmienie art. 15 ust. 3 *in principio* Małej Konstytucji: "Prawo wnoszenia poprawek do projektów ustaw w trakcie ich rozpatrywania przez Sejm przysługuje wnioskodawcy, posłom, Radzie Ministrów".

Dwa elementy procedury rozpatrywania poprawek ustawodawca podniósł do rangi konstytucyjnej. W zwykłym postępowaniu ustawodawczym Marszałek Sejmu może odmówić poddania pod głosowanie poprawki, która uprzednio nie była przedłożona komisji - art. 15 ust. 3 *in fine* MK). W procedurze pilnej uprawnienie to przekształca się w obowiązek nie poddawania takiej poprawki pod głosowanie (art. 16 ust. 3 MK).

Należy w tym miejscu podkreślić, że przepisy Regulaminu określają formalne warunki zgłaszania poprawek przez uprawnione podmioty. Ani normy konstytucyjne, ani inne regulacje prawa parlamentarnego nie określają *expressis verbis* materialnych kryteriów warunkujących zgłoszenie poprawki.

Jakkolwiek obowiązujące przepisy nie zawierają legalnej definicji wyrażenia "poprawka do projektu" to jednak możliwa jest na ich gruncie "rekonstrukcja" istoty tego pojęcia. Zgodnie z utrwalonym w doktrynie poglądem "poprawka do projektu" to "propozycja której celem jest wprowadzenie do rozpatrywanego projektu zmian merytorycznych bądź redakcyjnych" (por. A. Preisner, *ibidem* oraz M. Kudej, *Komentarz do Regulaminu Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Katowice 1974, s. 130).

2. Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu o sygn. K. 18/95 (kopia, s. 23 - 24), analizując zakres dopuszczalnych poprawek do projektu pilnego, sformułował generalną tezę, "iż w odniesieniu do określonych form czy stadiów procesu ustawodawczego z norm rangi konstytucyjnej wynikają pewne ograniczenia co do przedmiotu dopuszczalnej regulacji". Właściwy sposób rozumienia tego poglądu mają, zdaniem TK, zilustrować dwa przykłady z praktyki orzecznictwa.

W orzeczeniu z dnia 23 listopada 1993 r. sygn. K. 5/93), Trybunał stanął na stanowisku, że niedopuszczalne jest wprowadzanie przez Senat, przy rozpatrywaniu uchwalonej przez Sejm ustawy nowelizującej (zmieniającej inną ustawę), poprawek, których zakres wykracza zasadniczo poza materię zawartą w tekście ustawy nowelizującej (tak że nie mogą być one uznane za poprawki do ustawy nowelizującej).

W analizowanym orzeczeniu Trybunał po raz pierwszy zaakcentował zasadę specyfiki poszczególnych stadiów procesu ustawodawczego, której konsekwencją są określone uprawnienia podmiotów w nim uczestniczących. Trybunał uznał za niedopuszczalne nadużywanie formy poprawki dla faktycznej realizacji prawa inicjatywy ustawodawczej. Jakkolwiek formułowane w tym orzeczeniu uwagi miały przede wszystkim na względzie Senat, to jednak Trybunał zakresem swoich rozważań objął również inną fazę procedury ustawodawczej - rozpatrywanie projektu przez Sejm - uznając, że praktyka nadużywania prawa zgłaszania poprawek prowadzić może "do omijania przez niektóre podmioty, którym przysługuje prawo inicjatywy ustawodawczej (np. rząd), wcześniejszych stadiów procesu ustawodawczego w obawie przed tym, że jego propozycje nie zostaną przyjęte w normalnym postępowaniu. W efekcie może to prowadzić do zniekształcenia konstytucyjnego układu stosunków między naczelnymi organami państwa, nie tylko między dwoma izbami parlamentu (OTK 1993, cz. II, s. 387 - 388).

W orzeczeniu z dnia 10 stycznia 1995 r., sygn. K. 16/93, wyrażony został pogląd, że włączenie do ustawy budżetowej przepisów regulujących prawa osób trzecich, a zatem regulacji spoza materii budżetowej, narusza konstytucyjny tryb dojścia do skutku ustawy budżetowej określony w art. 21 ust. 1 MK. Trybunał uznał za niedopuszczalne stosowanie trybu uchwalania ustaw budżetowych do uchwalania lub nowelizowania innych ustaw, dla których normy konstytucyjne przewidują tryb odmienny.

Przedstawione w obu powołanych orzeczeniach rozumowania pozwalają zdaniem TK na sformułowanie zasady, że "niezgodne z Konstytucją jest stanowienie przepisów o randze ustaw zwykłych, jeżeli następuje ono przy uchybieniu w stosunku do określonego w normach konstytucyjnych trybu ustawodawczego polegającym na tym, że podmioty uczestniczące w procesie ustawodawczym wprowadzają określone regulacje w niewłaściwym postępowaniu ustawodawczym lub w niewłaściwym stadium postępowania ustawodawczego. Praktyka taka musi budzić zasadnicze zastrzeżenia zwłaszcza wtedy, gdy zastosowanie konstytucyjnie niewłaściwego do wprowadzania danej regulacji trybu wiąże się z zastrzeżonym dla innych sytuacji legislacyjnych uproszczeniem czy przyspieszeniem rozpatrzenia danej materii przez uczestników procesu legislacyjnego" (kopia orzeczenia K. 18/95, s. 27).

3. W kontekście powołanych orzeczeń TK, prawdziwa wydaje się być zatem teza, iż poprawka do projektu nie może prowadzić do pominięcia wcześniejszych stadiów procesu ustawodawczego, w szczególności po przez wniesienie nowej inicjatywy ustawodawczej jako poprawki do projektu (por. także L. Garlicki, *Opinia w sprawie porządku głosowania wniosków mniejszości oraz dopuszczalnego ich zakresu*, z 18 stycznia 1993 r., Archiwum BSiE). Naruszenie tej zasady prowadzi do złamania konstytucyjnego trybu uchwalania ustaw.

Konkluzją tych rozważań jest pogląd, iż "przekształcenie" projektu ustawy o gospodarce gruntami i wyłączeniu nieruchomości (Druk Sejmowy nr 2010) "w projekt ustawy o uprawnieniach do ekwiwalentu przysługującego osobom, które w związku z wojną rozpoczętą w 1939 r. pozostawiły majątek nieruchomy na terenach nie wchodzących w skład obecnego obszaru RP" wykraczałoby poza zakres zmian dopuszczalnych i jako takie stanowiłoby odrębną inicjatywę ustawodawczą (oczywiście przy założeniu, iż prawdziwa jest wyrażona w zleceniu ocena, że "przekształcony projekt" prowadziłby do uchwalenia "odrębnej ustawy, nie wiążącej się wprost z problematyką gruntów państwowych i gminnych").

Wydaje się jednak, iż nic nie stoi na przeszkodzie, aby komisja będąca jednym z podmiotów uprawnionych do inicjatywy ustawodawczej, wniosła "własny" projekt ustawy, który lepiej odpowiadałby na istniejące w tym zakresie zapotrzebowanie społeczne.

Wojciech Odrowąż-Sypniewski
6.05.98

Opinia na temat zgodności z Regulaminem Sejmu procedury głosowania przez komisję poprawek do projektu

Na wstępie niniejszej opinii stwierdzić należy, iż Regulamin Sejmu nie ustanawia szczegółowych unormowań dotyczących procedury rozpatrywania poprawek do projektu przez komisję sejmową (pogląd ten jest prawdziwy w odniesieniu do wszystkich faz procesu ustawodawczego, w których uczestniczą komisje).

Regulamin Sejmu ogranicza się do określenia obligatoryjnych elementów sprawozdania komisji (wniosków), stanowiąc, iż komisja przedstawiając sprawozdanie może wnioskować o (1) przyjęcie projektu bez poprawek, (2) przyjęcie projektu z określonymi poprawkami w formie tekstu jednolitego, (3) odrzucenie projektu (por. art. 40 ust. 2 RS). Ponadto, Regulamin nakazuje, zamieszczenie w sprawozdaniu, na żądanie wnioskodawcy, jako wniośki mniejszości poprawek odrzuconych przez komisję (jeśli zostały zgłoszone w formie pisemnej) (art. 40 ust. 5 RS, przepis ten stosuje się odpowiednio również do poprawek zgłoszonych w II czytaniu zob. 43 ust. 2 RS).

Kwestię procedury rozpatrywania projektów uchwałodawca pozostawił do rozstrzygnięcia praktyce parlamentarnej.

W tym zakresie zasadne wydaje się stosowanie przez komisję *per analogiam* zasad głosowania poprawek, które obowiązują w III czytaniu, i które określa art. 46 ust. 1 pkt 2 RS:

(*porządek głosowania wyznacza zasada:*) "głosowanie poprawek do poszczególnych artykułów, przy czym w pierwszej kolejności głosuje się poprawki, których przyjęcie i odrzucenie rozstrzyga o innych poprawkach". Zasada ta jest konsekwencją zasady ekonomiki postępowania ustawodawczego, której źródłem jest idea racjonalności ustawodawcy.

W tym kontekście - zdaniem autora niniejszej opinii - dopuszczalna jest procedura polegająca na głosowaniu w pierwszej kolejności poprawki dalej idącej, i w wypadku jej przyjęcia nie głosowanie poprawki dotyczącej tej samej materii. W przypadku dwóch poprawek dotyczących tego samego przepisu, z których jedna ma na celu jego skreślenie, a druga - zmianę brzmienia, poprawką dalej idącą jest poprawka pierwsza. Przyjęcie "pierwszej"

poprawki "rozstrzyga" negatywnie, w rozumieniu art. 46 ust. 1 pkt 2 RS o "drugiej" poprawce. Poprawka odrzucona przez komisję ("poprawka druga") na żądanie wnioskodawcy, po jej zgłoszeniu w formie pisemnej, powinna być zamieszczona w sprawozdaniu komisji jako wniosek mniejszości (art. 43 ust. 2).

Wojciech Odrowąż-Sypniewski
2.06.98

Opinia na temat wykładni art. 40 ust. 3 Regulaminu Sejmu

Stosownie do art. 40 ust. 3 Regulaminu Sejmu "wnioski i propozycje poprawek odrzucone przez komisje, po ich zgłoszeniu w formie pisemnej, na żądanie wnioskodawcy, zamieszcza się w sprawozdaniu jako wnioski mniejszości; wniosek mniejszości dotyczący konkretnego przepisu lub jego części powinien zawierać wynikające z tego wniosku konsekwencje dla tekstu projektu ustawy; wnioski mniejszości traktowane są w głosowaniu jak inne poprawki."

Cytowany wyżej przepis formułuje warunki formalne, którym odpowiadać musi zgłoszony wniosek lub poprawka jeśli zgodnie z intencją wnioskodawcy ma zostać zaprezentowany izbie jako wniosek mniejszości.

Dyspozycja art. 40 ust. 3 ustanawia warunki, które można uszeregować w postaci następującej listy:

1. status wniosku mniejszości może uzyskać tylko taki wniosek (poprawka), który komisja odrzuciła w trakcie rozpatrywania projektu,
2. wniosek (poprawka) powinien być zgłoszony przez wnioskodawcę w formie pisemnej,
3. zgłoszony wniosek (poprawka) uzyskuje status wniosku mniejszości na żądanie wnioskodawcy,
4. wniosek mniejszości powinien zawierać wynikające z niego konsekwencje dla tekstu ustawy (warunek ten dotyczy wniosków, których przedmiotem jest konkretny przepis lub jego część).

Stwierdzić należy, iż wnioskiem mniejszości może stać się jedynie taki wniosek lub poprawka, który łącznie spełnia wszystkie wymienione powyżej warunki.

Analiza warunku oznaczonego jako pkt. 1 prowadzić musi do konkluzji, że status wniosku mniejszości może uzyskać tylko taki wniosek, który został zgłoszony w trakcie posiedzenia plenarnego izby lub podczas posiedzenia komisji, następnie był przedmiotem obrad komisji, wreszcie w wyniku negatywnej decyzji komisji został odrzucony. Nie może ulegać wątpliwości, iż wniosek, którego treść nie była przedmiotem obrad i oceny komisji, nie może być uznany za wniosek odrzucony przez komisję, a tym samym nie może być traktowany jako wniosek mniejszości.

Stwierdzić należy, iż w kontekście jednoznacznego brzmienia dyspozycji art. 40 ust. 3 niedopuszczalne jest domniemywanie spełnienia przesłanki "odrzuconia przez komisję" w odniesieniu do wniosków nierozpatrzonych przez komisję, których treścią są rozwiązania alternatywne w stosunku do rozwiązań przyjętych przez większość członków komisji.

Wnioski i poprawki zgłoszone jako wnioski mniejszości, jeśli nie spełniają któregokolwiek spośród warunków określonych w art. 40 ust. 3, nie powinny być traktowane przez komisję jako wnioski mniejszości, a w konsekwencji nie powinny zostać zamieszczone w sprawozdaniu.

Wojciech Odrowąż-Sypniewski
3.08.98

Na temat trybu postępowania nad kierowanymi przez Sejm do komisji projektami ustaw, w sytuacji kiedy po przedstawieniu Sejmowi sprawozdania o projekcie do komisji wpływa nowy projekt na ten sam temat

Na wstępie niniejszych rozważań stwierdzić należy, iż Regulamin Sejmu nie przewiduje łącznego rozpatrywania projektów. Zwyczaj łącznego rozpatrywania projektów ustaw obejmujących identyczną materię ustawodawczą ukształtował się w drodze praktyki parlamentarnej i co do zasady - nie jest kwestionowany przez doktrynę prawa. Uzasadnienie dla takiej praktyki odnaleźć można w idei racjonalności ustawodawcy, której konsekwencja jest zasada ekonomii postępowania ustawodawczego. Jest oczywiste, że względy pragmatyczne przemawiają za łącznym rozpatrywaniem projektów ustaw poświęconych tej samej materii. Procedura taka pozwala nie tylko na skrócenie czasu prac parlamentarnych, ale sprzyja tworzeniu "dobrego prawa", ustaw spełniających wysokie standardy legislacyjne.

Warto w tym miejscu wskazać, że Sejm II kadencji na ogólną liczbę 819 rozpatrywanych projektów, 204 spośród nich rozpatrzył w procedurze łącznej (25%). Często w ramach jednej procedury Sejm rozpatrywał trzy, cztery, a nawet pięć projektów jednocześnie.

Wydaje się jednak, iż nie może budzić wątpliwości, że sankcjonowany przez parlamentarną praktykę zwyczaj łącznego rozpatrywania projektów mieścić się musi w granicach proceduralnych wyznaczanych przez Konstytucję i Regulamin Sejmu. Poza kontrowersją wydaje się być teza, iż łączne rozpatrywanie projektów nie może prowadzić do pominięcia, lub naruszenia specyfiki, poszczególnych faz prac legislacyjnych.

Problem nie istnieje, gdy dwa projekty wpływają do Sejmu w tym samym czasie, a Izba przeprowadzając pierwsze czytanie kieruje oba projekty łącznie do tych samych komisji, lub gdy odstęp czasu pomiędzy skierowaniem obu projektów do komisji nie jest znaczny. Komisja rozpatruje wówczas oba projekty w ramach jednej procedury (w tym samym czasie) i przedstawia sprawozdanie obejmujące wnioski, które podsumowują prace nad oboma projektami.

Wątpliwości budzi natomiast tryb postępowania w sytuacji, gdy Sejm kieruje do komisji drugi projekt na ten sam temat w momencie, gdy komisja rozpatrzyła pierwszy z projektów i przedstawiła Sejmowi sprawozdanie ze swoich prac.

Wskazać należy, iż dopuszczenie możliwości połączenia prac nad "starym" i "nowym" projektem oznaczać by musiało konieczność wycofania przedstawionego przez komisję sprawozdania, powrót do fazy merytorycznych prac nad materią normowaną przez oba projekty, a w konsekwencji przedstawienie nowego sprawozdania.

Poszukiwanie właściwej odpowiedzi na pytanie będące przedmiotem niniejszej opinii za punkt wyjścia obrać powinno refleksję nad elementami proceduralnymi, które wyznaczają status sprawozdania komisji.

Analiza art. 40 Regulaminu Sejmu prowadzi do wniosku, że sprawozdanie z prac nad projektem jest przedstawionym na piśmie "stanowiskiem komisji w odniesieniu do projektu" (*ust. 1*).

Po otrzymaniu sprawozdania Marszałek Sejmu zarządza jego drukowanie oraz doręczenie go posłom (*ust. 4*).

Drugie czytanie, obejmujące przede wszystkim przedstawienie Sejmowi sprawozdania komisji o projekcie ustawy przez posła sprawozdawcę, może się odbyć nie wcześniej niż siódmego dnia od doręczenia posłom sprawozdania komisji. W wyjątkowych wypadkach Izba może postanowić o skróceniu tego terminu (por. art. 41 RS).

Wydaje się, iż można przyjąć, że momentem proceduralnym, w którym następuje "skonsumowanie" przez Sejm przedstawionego sprawozdania jest dopiero drugie czytanie. Wydaje się bowiem, że kompetencja Marszałka Sejmu polegająca na zarządzeniu drukowania i doręczenia posłom sprawozdań komisji nie wyodrębnia samodzielnej, szczególnej fazy procesu legislacyjnego i posiada jedynie charakter organizacyjno-techniczny.

Cel instytucji jaką jest "sprawozdanie komisji" nie zostaje zrealizowany w momencie przekazania sprawozdania Marszałkowi Sejmu, ani w momencie, gdy za pośrednictwem druku sejmowego zawierającego sprawozdanie zapoznają się z nim indywidualni posłowie. Cel sprawozdania komisji zrealizowany zostaje dopiero w chwili przedstawienia sprawozdania całej Izbie przez posła sprawozdawcę podczas drugiego czytania.

Uznać zatem należy, iż do momentu rozpoczęcia drugiego czytania komisja może zrewidować swoje sprawozdanie (nawet jeśli uzyskało status druku sejmowego). Wydaje się, iż działanie takie może być wynikać zarówno z konieczności wprowadzenia zmian wynikających z dostrzeżonych wad legislacyjnych, jak również z zamiaru połączenia prac legislacyjnych nad "starym" i "nowym" projektem.

Stanowisko przeciwne, pogląd wykluczający możliwość dokonania przez komisję rewizji przesłanego Marszałkowi sprawozdania, prowadzi między innymi do absurdalnej zgoła sytuacji, w której poseł sprawozdawca mając świadomość wadliwości legislacyjnych przedstawianego izbie w II czytaniu sprawozdania zmuszony jest je podtrzymywać. Koncepcja taka przeczy idei racjonalności ustawodawcy i prowadzi do znacznego wydłużenia prac legislacyjnych.

Konkluzją niniejszych rozważań jest pogląd, iż do momentu rozpoczęcia II czytania komisja może dokonać rewizji przesłanego Marszałkowi Sejmu sprawozdania.

Janusz Mordwiłko
29.11.99

Opinia dotycząca odpowiedzi na dwa pytania:

Czy przyjęcie wniosku o odrzucenie ustawy podczas posiedzenia komisji kończy postępowanie nad projektem na tym etapie?

Czy w przypadku przyjęcia wniosku o odrzucenie ustawy na posiedzeniu komisji możliwe jest zgłoszenie wniosku mniejszości, czy też dopiero poprawek w trakcie drugiego czytania w Sejmie?

U podłoża procedury parlamentarnej opartej na zasadzie czytań leżą głębokie racje społeczne i prakseologiczne. Procedura rozpatrywania ustawy w tzw. czytaniach stanowi jedną z konstytucyjnych cech takiej instytucji, którą określa się mianem parlamentu. Parlamentarna procedura ustawodawcza oparta na czytaniach ułatwia parlamentarzystom zapoznanie się z projektem, umożliwia bardziej wnikliwe rozważenie jego zasadności kon-

sekwencji jakie zrodzi powiązanie z innymi ustawami, umożliwiła posłom opartą na „sprężeniu zwrotnym” konsultację projektu z opinią publiczną (wyborcami), uniemożliwiła pośpiech, a więc wprowadza czynnik czasu do prac nad projektem, to zaś pogłębia możliwość wszechstronnej i przemyślanej analizy nad projektem.

Czytania mają również niezwykle ważne znaczenie prakseologiczne; czynią postępowanie ustawodawcze jawnym oraz ułatwiają rozdzielenie dyskusji na ogólną (dotyczącą zasad projektu) i szczególną (dotyczącą poszczególnych artykułów) co ma istotne znaczenie porządkujące. Bo też dobrze pomyślana procedura ustawodawcza musi być uporządkowana (usystematyzowana), w przeciwnym razie nie będzie ona efektywna i skuteczna.

Przesłanki wiążące się z poprawną (optymalną) organizacją prac ustawodawczych parlamentu leżą u podłoża instytucji czytań oraz komisji parlamentarnych. Zasadniczym bowiem celem ciał roboczych określanym mianem komisji jest zorganizowanie pracy w taki sposób aby praca ta przynosiła jak największe efekty. W parlamentach demokratycznych – w tym także w polskim Sejmie, powołuje się komisje nie po to aby wykonywały one władztwo zastrzeżone konstytucyjne dla całej Izby, ale aby z jej poruczenia wykonywały żmudną, roboczą pracę nad projektami ustaw. Komisje jako organy wewnętrzne nie mogą zastępować Izby w przyznanym jej Konstytucją kompetencjach, ale jako organy pomocnicze mają przygotować projekt w taki sposób aby Izba, złożona z zazwyczaj kilkuset parlamentarzystów, dysponowała roboczo przepracowanym i uporządkowanym materiałem, ułatwiającym jej podejmowanie rozstrzygnięć.

Praca w komisjach nad projektami ustaw poddana jest mniej wymagającym rygorom proceduralnym (zazwyczaj także nie jest ograniczona w czasie) co nie oznacza jednak, że nie jest ona ustalona i uporządkowana. Porządkowaniu pracy legislacyjnej służą różne instytucje i środki prawne m.in. takie jak: propozycje poprawek, poprawki, wnioski mniejszości, przyjęcie projektu z poprawkami lub bez poprawek bądź odrzucenie projektu.

Normy regulaminowe nie określają istoty poprawki do projektu ustawy, chociaż w postanowieniach regulaminowych pojęcie poprawki używane jest niejednokrotnie obok wniosku. Należy przyjąć, iż pojęcie wniosku legislacyjnego ma szerszy zakres niż pojęcie poprawki, gdyż może obejmować zarówno właściwą poprawkę jak i inny rodzaj wniosku związanego z danym projektem ustawy. Próbując zdefiniować poprawkę do projektu ustawy można przyjąć, iż jest to taki wniosek legislacyjny, który ma prowadzić do zmian merytorycznych w projektowanym rozwiązaniu prawnym poprzez wykreślenie, dopisanie lub zastąpienie określonych wyrazów.

Wniosek legislacyjny dotyczy innych kwestii niż słowna zmiana projektu ustawy. Wniosek ma wyrażać raczej stosunek do danego projektu, całej grupy poprawek.

Wśród wniosków legislacyjnych można na podstawie Regulaminu Sejmu, wyróżnić wnioski mniejszości i zdefiniować je jako takie wnioski legislacyjne i propozycje poprawek, które po ich odrzuceniu przez komisje, rozpatrujące projekt ustawy, zostają zgłoszone w formie pisemnej i na żądanie wnioskodawcy muszą być zamieszczone w sprawozdaniu komisji. Prawo zgłaszania wniosków przysługuje każdemu z członków komisji rozpatrujących dany projekt, należy uznać, iż wniosek mniejszości może złożyć jeden członek komisji, a to uprawnienie nie przysługuje posłom nie będącym członkami danej komisji, na zasadzie art. 80 ust. 1 RS uczestniczącym w posiedzeniach komisji. Istotą wniosku mniejszości jest zagwarantowanie praw mniejszości w toku merytorycznego procesu legislacyjnego.

Praktyka parlamentarna przesądziła (a normy regulaminowe nie stoją temu na przeszkodzie) szeroki zakres przedmiotowy wniosków mniejszości. Ich treścią mogą być zarówno konkretne poprawki do danego przepisu lub jego części, jak i wnioski legislacyjne ustosunkowujące się do całego projektu ustawy. Istotnym skutkiem prawnym wniosków mniejszości jest traktowanie ich w głosowaniu, odbywającym się w trakcie trzeciego czytania, na równi z innymi poprawkami. Wobec tego członkowie komisji sejmowych, żądający umieszczenia wniosków mniejszości, korzystają w pewnym sensie z uprzywilejowanej pozycji w porównaniu z innymi wnioskodawcami poprawek bowiem nie muszą swoich propozycji legislacyjnych formułować w drugim czytaniu jako formalnych poprawek.

Analiza przepisów regulaminowych wskazuje, że możliwość składania wniosków mniejszości nie ogranicza się tylko do fazy czytań projektów ustaw, ale też wnioski mniejszości mogą być składane również w dalszych sprawozdaniach komisji związanych z ustawą rozpatrywaną przez właściwe komisje, zarówno w postępowaniu w sprawie rozpatrzenia poprawek Senatu lub decyzji o odrzuceniu ustawy, jak i w postępowaniu w sprawie ponownego rozpatrzenia ustawy w wyniku wniosku Prezydenta RP. W tych wypadkach wnioski mniejszości nie mogą już siłą faktu, zawierać propozycji poprawek, tylko mogą przybierać formę określonych wniosków legislacyjnych.

O ile propozycje poprawek, poprawki, wnioski – w tym wnioski mniejszości, są merytorycznymi formami fragmentarycznej aktywności legislacyjnej posłów o tyle wnioski o przyjęcie ustawy bez poprawek bądź wnioski o odrzucenie projektu są formą całościowego stosunku posłów, a w następstwie komisji, do projektu ustawy.

W toku merytorycznej pracy nad projektem ustawy w komisji, posłowie mogą wносить poprawki i wnioski w zakresie ograniczonym jedynie treścią projektu, przy czym jeden poseł może wносить wiele poprawek bądź wniosków. Poprawka lub wniosek stanowić powinna wyodrębnioną (samodzielną) jednostkę, innymi słowy nie moż-

na wnosić poprawki do poprawki bądź np. wniosku mniejszości do innego wniosku mniejszości. Zasada ta wynika przede wszystkim z istoty tych środków oraz porządku głosowania nad poprawkami (art. 46 RS).

Merytoryczną pracą nad projektem ustawy, niezależnie od tego jak byłaby ona zaawansowana przerywa uchwalenie przez komisję wniosku o przyjęcie projektu bez poprawek bądź wniosku o odrzucenie projektu. Obydwa te wnioski są bowiem wnioskami najdalej idącymi (tyle, że krańcowo przeciwnymi) w stosunku do fragmentarycznych (choćby daleko zaawansowanych) prac merytorycznych komisji. Przyjęcie zatem przez komisję (art. 40 ust. 2 pkt 3 RS) wniosku o odrzucenie projektu przerywa prace komisji na etapie roboczych prac komisyjnych nad danym projektem, w sposób ostateczny. Komisja nie może zatem pracować nad poprawkami czy wnioskami, które przyjęła przed przyjęciem wniosku o odrzucenie projektu ustawy. Wobec samodzielnego, wyodrębnionego charakteru poprawki lub wniosku, posłowie – członkowie komisji nie mogą toczyć dalszych prac nad projektem polegających np. na zgłaszaniu poprawek do „przyjętych” poprawek lub „przyjętych” wcześniej wniosków mniejszości.

Taki sposób pracy komisji wynika nie tylko z przepisów Regulaminu, ale uwarunkowany jest charakterem i rolą komisji oraz tym, że postępowanie legislacyjne musi toczyć się, jak wskazaliśmy na wstępie w sposób racjonalny (logiczny) i uporządkowany.

Odpowiedź zatem na pierwsze z postawionych pytań jest pozytywna; przyjęcie wniosku przez komisję o odrzucenie projektu ustawy kończy postępowanie komisyjne nad projektem, o dalszym losie wniosku i projektu decyduje Sejm *in pleno*.

W przedstawionych powyżej wywodach zawierają się pewne elementy, które zdaje się obejmować odpowiedź na drugie pytanie postawione w zleceniu. Przy czym jeżeli trafnie rozpoznaję treść tego pytania, to chodzi to, czy wniosek mniejszości może dotyczyć odrzuconego przez komisję wstępnego projektu ustawy, a zatem takiego nad którym komisja merytorycznie nie pracowała. Innymi słowy, czy zgłoszenie wniosku mniejszości uwarunkowane jest tym, iż wstępny projekt ustawy uczyniono przedmiotem prac komisji, w czasie których to prac wnoszone były poprawki, spośród nich zaś niektóre jako odrzucone przez komisję stawały się na żądanie wnioskodawcy wnioskami mniejszości.

W świetle Regulaminu komisja moim zdaniem ma możliwość przyjęcia wniosku o odrzucenie projektu ustawy bez jakichkolwiek prac merytorycznych nad projektem. Przyjęty przez komisję wniosek o odrzucenie projektu, w takiej postaci jakiej przedstawił go wnioskodawca, nie uniemożliwia postawienie przez członka komisji wniosku mniejszości o przyjęcie projektu ustawy. Postawienie wniosku mniejszości nie jest uwarunkowane jakąś pracą merytoryczną komisji nad projektem ustawy, zatem nie jest tak, iż wniosek mniejszości jest konsekwencją odrzucenia przez komisję jakiegoś wniosku merytorycznego członka komisji.

W odpowiedzi zatem na drugie z postawionych pytań uznajemy, iż w przypadku przyjęcia przez komisję wniosku o odrzucenie ustawy (w postaci w jakiej przedstawił go wnioskodawca) możliwe jest zgłoszenie wniosku mniejszości – oczywiście jedynie treściowo możliwego – o przyjęcie projektu ustawy (w brzmieniu nadanym projektowi przez wnioskodawcę).

Wojciech Odrowąż-Sypniewski
3.12.99

Na temat pytań dotyczących trybu postępowania komisji sejmowej

W zleceniu postawione zostały pytania:

1) "Czy do procedury głosowania w komisji ma zastosowanie art. 46 ust. 1 Regulaminu Sejmu, czy inne przepisy?",

2) Czy art. 40 ust. 3 Regulaminu Sejmu odnosi się do art. 40 ust. 2 pkt 2, czy również do art. 40 ust. 2 pkt 3?"

Ad. 1. Stosownie do art. 77 ust. 2 Regulaminu Sejmu do porządku głosowania projektów ustaw i uchwał na posiedzeniu komisji stosuje się odpowiednio art. 46. Przepis ten określa porządek głosowania poprawek i wniosków do projektu w czasie posiedzenia Sejmu (ust. 1), kompetencję Marszałka Sejmu do określenia porządku głosowania poszczególnych poprawek (ust. 2), a także szczególne uprawnienia Marszałka związane z przebiegiem głosowania (ust. 2a i 3). Przepis ten stwierdza ponadto, że Sejm może postanowić poddanie projektu ustawy pod głosowanie w całości, łącznie z poprawkami, jeżeli nie zgłoszono w tym zakresie sprzeciwu (ust. 4).

Odpowiednie zastosowanie art. 46 do porządku głosowania projektów ustaw i uchwał na posiedzeniu komisji oznacza w szczególności, że porządek głosowania poszczególnych poprawek i wniosków powinien odpowiadać modelowi określonymu w art. 46 ust. 1. Wydaje się również, iż przewodniczącemu komisji - w drodze analogii - przysługuje zgodnie z art. 46 ust. 2 - kompetencja ustalenia w każdym konkretnym przypadku porządku głosowania zgodnie z wzorcem określonym w ust. 1.

W trakcie procedury głosowania w komisji sejmowej zastosowanie znaleźć może art. 46 ust. 3. W sytuacji, gdy pojawiły wątpliwości, czy wskutek przyjętych przez komisję poprawek nie zachodzą pomiędzy poszczególnymi przepisami sprzeczności, przewodniczący komisji może odroczyć głosowanie nad całością projektu na czas potrzebny do wyjaśnienia tej kwestii.

W pracach komisji odpowiednie zastosowanie znaleźć może również przywołany wyżej art. 46 ust. 4. Jednocześnie nie wydaje się możliwe stosowanie w procedurze głosowania projektów ustaw i uchwał na posiedzeniu komisji zasady wynikającej z ust. 2a analizowanego artykułu. Zasada zawarta w tym przepisie przewiduje, że Marszałek Sejmu może z własnej inicjatywy odmówić poddania pod głosowanie poprawki, która uprzednio nie była przedłożona komisji w formie pisemnej. Zasada ta dokonuje konkretyzacji art. 119 ust. 3 Konstytucji, zgodnie z którym Marszałek Sejmu może odmówić poddania pod głosowanie poprawki nie przedłożonej uprzednio komisji. Tym samym przyjąć należy, iż jest to wyłączne uprawnienia Marszałka Sejmu, z którego może on korzystać jedynie w fazie III czytania.

Ad. 2. Brzmienie art. 40 ust. 3 wskazuje, iż przepis ten dotyczy wniosków i propozycji poprawek "odrzuconych przez komisję". Oznacza to, iż zakres przypadków, w których przepis ten znajduje zastosowanie obejmuje tylko takie wnioski i propozycje poprawek do projektu ustawy (uchwały), które zostały przedłożone komisji i względem których komisja ustosunkowała się negatywnie ("odrzucała").

Takie wnioski i poprawki po ich zgłoszeniu przez wnioskodawcę w formie pisemnej zamieszcza się w sprawozdaniu - na jego żądanie - jako wnioski mniejszości.

Stosownie do art. 40 ust. 2 komisja finalizując swoje prace nad projektem przedstawia sprawozdanie, którego treścią może być wyłącznie jeden z trzech wymienionych w tym przepisie wniosków (wniosek o przyjęcie projektu bez poprawek (pkt 1), wniosek o przyjęcie projektu z określonymi poprawkami w formie tekstu jednolitego (pkt 2), wniosek o odrzucenie projektu (pkt 3)).

Nie może budzić wątpliwości, iż każda z trzech, dopuszczalnych regulaminowo, decyzji komisji może być tożsama z odrzuceniem przedstawianych w trakcie jej prac wniosków lub poprawek. Tym samym należy przyjąć, iż w każdym z trzech przypadków (art. 40 ust. 2 pkt 1-3) wnioskodawca, którego poprawka (wniosek) nie została przez komisję uwzględniona w sprawozdaniu, może po jej pisemnym zgłoszeniu, żądać zamieszczenia w sprawozdaniu jako wniosek mniejszości.

Wojciech Odrowąż-Sypniewski
21.12.99

Opinia na temat wykładni art. 40 ust. 3 Regulaminu Sejmu

Stosownie do art. 40 ust. 3 Regulaminu Sejmu "wnioski i propozycje poprawek odrzucone przez komisje, po ich zgłoszeniu w formie pisemnej, na żądanie wnioskodawcy, zamieszcza się w sprawozdaniu jako wnioski mniejszości; wniosek mniejszości dotyczący konkretnego przepisu lub jego części powinien zawierać wynikające z tego wniosku konsekwencje dla tekstu projektu ustawy; wnioski mniejszości traktowane są w głosowaniu jak inne poprawki."

Cytowany wyżej przepis formułuje warunki formalne, którym odpowiadać musi zgłoszony wniosek lub poprawka jeśli zgodnie z intencją wnioskodawcy ma zostać zaprezentowany Izbie jako wniosek mniejszości.

Dyspozycja art. 40 ust. 3 ustanawia warunki, które można uszeregować w postaci następującej listy:

1. status wniosku mniejszości może uzyskać tylko taki wniosek (poprawka), który komisja odrzuciła w trakcie rozpatrywania projektu,
2. wniosek (poprawka) powinien być zgłoszony przez wnioskodawcę w formie pisemnej,
3. zgłoszony wniosek (poprawka) uzyskuje status wniosku mniejszości na żądanie wnioskodawcy,
4. wniosek mniejszości powinien zawierać wynikające z niego konsekwencje dla tekstu ustawy (warunek ten dotyczy wniosków, których przedmiotem jest konkretny przepis lub jego część).

Stwierdzić należy, iż wnioskiem mniejszości może stać się jedynie taki wniosek lub poprawka, który łącznie spełnia wszystkie wymienione powyżej warunki. Analiza warunku oznaczonego jako pkt. 1 prowadzić musi do konkluzji, że status wniosku mniejszości może uzyskać tylko taki wniosek, który został zgłoszony w trakcie posiedzenia plenarnego Izby lub podczas posiedzenia komisji, następnie był przedmiotem obrad komisji, wreszcie w wyniku negatywnej decyzji komisji został odrzucony. Nie może ulegać wątpliwości, iż wniosek, którego treść nie była przedmiotem obrad i oceny komisji, nie może być uznany za wniosek odrzucony przez komisję, a tym samym nie może być traktowany jako wniosek mniejszości. Stwierdzić należy, iż w kontekście jednoznacznego brzmienia dyspozycji art. 40 ust. 3 niedopuszczalne jest domniemywanie spełnienia przesłanki "odrzuconia przez komisję" w odniesieniu do wniosków nie rozpatrzonych przez komisję, których treścią są rozwiązania alternatywne w stosunku do rozwiązań przyjętych przez większość członków komisji. Wnioski i poprawki zgło-

szony jako wnioski mniejszości, jeśli nie spełniają któregokolwiek spośród warunków określonych w art. 40 ust. 3, nie powinny być traktowane przez komisję jako wnioski mniejszości, a w konsekwencji nie powinny zostać zamieszczone w sprawozdaniu.

Uznać zatem należy, iż niezgodne z Regulaminem Sejmu byłoby traktowanie przez komisję jako wniosku mniejszości - wniosku, który został zgłoszony po raz pierwszy w czasie obrad komisji po tym jak przegłosowaniu przez nią stanowiska w materii objętej wnioskiem.

Marek Zubik
3.01.00

Na temat dopuszczalności zgłaszania poprawek do projektu ustawy wniesionego do Sejmu przez Radę Ministrów w trybie art. 123 Konstytucji

Problematyka związana z wnoszeniem poprawek do projektu ustawy (w Senacie poprawki dotyczą uchwalonej już przez Sejm ustawy) wywoływała i wywołuje nadal dyskusje. Nic też dziwnego, że ten element procedury legislacyjnej stał się przedmiotem analizy doktryny prawa konstytucyjnego oraz znalazł swój wyraz w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego.

I. Pojęcie poprawki odnosi się do dokonania zmiany wprowadzanej do tekstu aktu normatywnego (Orzeczenie z 22 września 1997 r., K. 25/97, OTK ZU, 1997, Nr 3 - 4, s. 303). W myśl ustawy zasadniczej prawo wnoszenia poprawek do projektu ustawy przysługują wnioskodawcy projektu, posłom i Radzie Ministrów (art. 119 ust. 2 Konstytucji). Marszałek Sejmu ma prawo nie poddać pod głosowanie poprawki, jeśli nie była ona wcześniej przedłożona komisji w formie pisemnej (art. 119 ust. 3 Konstytucji i art. 46 ust. 2a Regulaminu Sejmu).

Cały art. 119 Konstytucji charakteryzuje się wysokim stopniem konkretności normowania. Ze względu na ten wysoki stopień szczegółowości tego przepisu należy przyjąć, iż powinien być on stosowany bezpośrednio, zgodnie z zasadą określoną w art. 8 ust. 2 ustawy zasadniczej. Z tego też punktu widzenia regulacje Regulaminu Sejmu (art. 33 ust. 1 i ust. 2, art. 42, art. 46 ust. 2a, art. 56g ust. 2 Regulaminu Sejmu) odpowiadające postanowieniom art. 119 Konstytucji, nie tylko muszą być zgodne z Konstytucją, stanowiąc realizację negatywnego aspektu stosowania Konstytucji (Por. L. Garlicki: *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 1998, s. 37), ale także widziane być powinny na tle nie najlepszej praktyki powielania przez akty normatywne niższego rzędu regulacji zawartych w aktach normatywnych stojących wyżej w hierarchii źródeł prawa.

Art. 119 ust. 3 musi być interpretowany łącznie z ustępem drugim tegoż artykułu. W art. 119 ust. 2 mówi się, że zgłaszanie poprawek do projektu ustawy wniesionego do Sejmu stanowi prawo wnioskodawcy projektu, posłów i Rady Ministrów. Skoro zatem wnoszenie poprawek przez wymienione podmioty stanowi ich konstytucyjne prawo, podlegać może tylko takim ograniczeniom, na jakie pozwala Konstytucja. Chodzić tu może o ograniczenia dopuszczalne w świetle art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej, jak i na podstawie wyraźnego postanowienia samej ustawy zasadniczej.

Regulamin Sejmu powinien jak najpełniej oddawać sens unormowań konstytucyjnych. Konieczne jest, aby umożliwiał wnoszenie poprawek przez podmioty wymienione w art. 119 ust. 2 Konstytucji. Niedopuszczalne jest takie ukształtowanie procedury legislacyjnej w wyniku czego brak będzie możliwości wnoszenia poprawek, bądź wnoszone poprawki zostaną pozostawione arbitralnej decyzji Marszałka co do poddania ich pod głosowanie izby. Dlatego konieczne jest, by istniała rzeczywista możliwość rozpatrzenia wnoszonych poprawek przez komisję. Natomiast w sytuacji, kiedy możliwość taka realnie istniała, a mimo to wniesiona poprawka nie była rozpatrzona przez komisję, Marszałek Sejmu powinien mieć swobodę w ocenie, czy poddać taką poprawkę pod głosowanie izby. Niedopuszczalne jest, aby regulamin obligował Marszałka do nie poddawania poprawki pod głosowanie, w sytuacji określonej dyspozycją normy z art. 119 ust. 3 Konstytucji. W tym zakresie wątpliwości budzi art. 56g ust. 2 Regulaminu Sejmu, o czym pisałem w mojej opinii z 15 stycznia 1999 r.

II. Konstytucja wyraźnie rozróżnia instytucję inicjatywy ustawodawczej oraz instytucje wnoszenia poprawek do projektów ustaw (Zob.: Orzeczenie z 23 listopada 1993 r., K. 5/93, OTK w 1993 r., cz. II, s. 390, czy wyrok z 23 lutego 1999 r., K. 25/98, OTK ZU, Nr 2/99, s. 137 - 138). Na gruncie przepisów konstytucyjnych rozróżnienie to dokonywane jest z punktu widzenia określenia podmiotów uprawnionych, etapu na jakim instytucje te są wykorzystywane oraz wprowadzanej treści normatywnej (Por.: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 czerwca 1998 r., K. 3/98, OTK ZU, 4/98, s. 314 i n.). Posłużenie się daną instytucją niezgodnie z jej przeznaczeniem może doprowadzić do sytuacji przekreślenia podstawowych wartości w parlamentarnym sposobie tworzenia prawa (Por. orzeczenie K. 5/93, *op. cit.*, s. 389). W konsekwencji zaś do proceduralnej niekonstytucyjności całej ustawy. Konieczne jest zatem wskazanie granic dopuszczalności wnoszenia poprawek, tak aby treść i rozmiar proponowanych przez danego posła zmian nie przekształciły ich w nową inicjatywę ustawodawczą, przedłożoną przez nieuprawniony podmiot. Szczególnie jest to niezbędne w sytuacji, kiedy z prawem inicjatywy

ustawodawczej Konstytucja związała pewne szczególne uprawnienia (np. możliwość nadania projektowi ustawy klauzuli pilności).

W doktrynie prawa konstytucyjnego instytucji inicjatywy ustawodawczej, od strony podmiotowej, przyznaje się charakter zbiorowy (zob. Z. Czeszejko-Sochacki: *Prawo parlamentarne w Polsce*, Warszawa 1997, s. 225). Podczas ustawodawczych prac sejmowych prawo wnoszenia poprawek odnosi się do wnioskodawcy projektu, posłów i Rady Ministrów. Natomiast prawo wnoszenia poprawek postrzegane było jako indywidualne prawo każdego posła (Zob. uwaga 25 do art. 15 MK, L. Garlicki: *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1995 - 1997, ss. 19 - 20). W tym też świetle art. 56s ust. 2 Regulaminu Sejmu stanowi regulację o charakterze wyjątku i jako taki przepis ten powinien podlegać wykładni zawężającej. Od strony proceduralnej inicjatywa ustawodawcza rozpoczyna parlamentarny etap procedury zmierzającej do uchwalenia ustawy. Natomiast wniesienie poprawek dopuszczalne jest jedynie w czasie rozpatrywania projektu (ale nie już w trakcie rozpatrywania stanowiska Senatu wobec ustawy) w Izbie, tzn. zarówno *in pleno*, jak i jej komisjach. Natomiast z punktu widzenia treściowego inicjatywa ustawodawcza jest samodzielną propozycją legislacyjną; poprawka zaś propozycją wtórną, odnoszącą się do tekstu już zaprezentowanego (por. orzeczenie TK K. 25/98, *op. cit.*, s. 138).

III. W świetle dotychczasowych ustaleń doktryny prawa konstytucyjnego oraz orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego można wskazać trojaki rodzaj ograniczenia w prawie wnoszenia poprawek w procedurze ustawodawczej mające uzasadnienie konstytucyjne.

Pierwszy rodzaj ograniczeń wiąże się z materialną treścią poprawki. Zarówno bowiem projektu danej ustawy, jak i wprowadzana do niego poprawka nie może stać w sprzeczności z normami, zasadami, bądź wartościami określonymi w Konstytucji. Problematyka z tym związana jest na tyle szeroka, iż daleko wykracza poza granice niniejszej opinii. Ponadto jej rozwinięcie nie jest konieczne z punktu widzenia pytania, stanowiącego podstawę sporządzenia opinii. Z tego też względu głębsza analiza tego rodzaju ograniczeń nie została tu zaprezentowana.

Drugi rodzaj ograniczeń wiąże się z tym w jakim momencie dochodzi do wprowadzenia poprawki do projektu (a w Senacie do ustawy uchwalonej przez Sejm) ocenianego w powiązaniu z treścią, jaką niesie ze sobą dana poprawka. Skoro Konstytucja wymaga, aby ustawa dochodziła do skutku w trzech czytaniach (art. 119 ust. 1), to wszelkie jej zasadnicze treści powinny przejść całość procedury czytań. Można wskazać ogólną zasadę, iż czym późniejszy etap prac nad projektem i ustawą, tym Konstytucja określa ściślejsze ramy dla wprowadzenia poprawek (por. np.: orzeczenie TK z 23 lutego 1999 r., K. 25/98, OTK ZU, Nr 2/99, s. 138). Nadużyciem instytucji zgłaszania poprawek będzie zatem wprowadzanie nowych, istotnych treści do projektu na końcowym etapie postępowania ustawodawczego w Sejmie. Proces stanowienia prawa powinien przebiegać w taki sposób, aby uczestnicy postępowania ustawodawczego mieli możliwość dostatecznego rozważenia zgłaszanych propozycji, wzięcie pod uwagę i skonfrontowanie różnych argumentów (Por. orzeczenie K. 18/95, *op. cit.*, s. 19), przemyślenie przyjmowanych rozwiązań i zajęcie wobec nich swojego stanowiska.

Trzeci rodzaj ograniczeń wiąże się z przyznaniem przez Konstytucję Radzie Ministrów wyłącznego prawa inicjatywy ustawodawczej w pewnych dziedzinach ustawodawczych oraz prawa nadania pewnym rządowym projektom ustaw klauzuli pilności.

Wnoszenie poprawek przez posłów nie może przekształcić rządowego projektu ustawy w nową inicjatywę ustawodawczą. Gdyby w wyniku prac sejmowych merytoryczny kształt rządowego projektu ustawy uległ tak daleko idącym zmianom, iż stałby się w rzeczywistości pod względem swojej treści zupełnie nową propozycją legislacyjną, a ustawa ta doszłaby do skutku - mogłaby być skutecznie kwestionowana przed Trybunałem Konstytucyjnym. Odnośnie do dokonania oceny, czy dana poprawka mieści się w konstytucyjnych ramach przewidzianych dla instytucji poprawek Trybunał wskazał pewien „test”. Trybunał Konstytucyjny rozróżnił „szerokość” oraz „głębokość” zgłaszanych poprawek. Tak długo, jak dana poprawka stanowi wyraz tych samych założeń, jakie legły u podstaw inicjatywy ustawodawczej, dopuszczalne jest wprowadzenie tej poprawki. Mieści się ona bowiem w „szerokości” (przedmiocie) danego projektu ustawy, a modyfikacje konkretnego projektu ustawy idą jedynie „w głąb” danej regulacji. Jeśli natomiast dana poprawka rozszerza „szerokość” konkretnej propozycji legislacyjnej przedłożonej Sejmowi, stanowi niekonstytucyjne przekroczenie granicy przewidzianej przez Konstytucję dla instytucji poprawek (por.: orzeczenie TK z 24 czerwca 1998 r., K. 3/98, OTK ZU, Nr 4/98, ss. 338 - 339). Ponadto Trybunał Konstytucyjny w wyroku K. 3/98 zaznaczył, iż jego zdaniem istnieje taka granica dopuszczalności wnoszenia poprawek, która nie może być zaakceptowana w żadnym postępowaniu parlamentarnym. Zdaniem TK taką granicą ma być sytuacja, w której poprawka stanowi *de facto* projekt nowej regulacji prawnej, a jej treść wyraża nowość normatywną pozbawioną bezpośredniego związku z pierwotnie określonym celem i przedmiotem projektu ustawy (Wyrok K. 3/98, *op. cit.*, s. 339 - 340).

IV. Pytanie postawione w tytule niniejszej opinii odnosi się przede wszystkim do kwestii dopuszczalnego zakresu wprowadzania zmian w projekcie ustawy w czasie prac sejmowych. Trybunał Konstytucyjny miał możliwość odnieść się do problemu wprowadzania poprawek do rządowego projektu ustawy, któremu Rada Mini-

strów nadała klauzulę pilności (zob. orzeczenie z 9 stycznia 1996 r., K. 18/95, OTK w 1996 r., t. 1). Wydaje się, że mimo zmiany przepisów konstytucyjnych ustalenia TK w tym zakresie pozostają nadal aktualne.

Trybunał uznał w orzeczeniu K. 18/95, iż w pilnym trybie ustawodawczym posłowie nie mogą wprowadzać poprawek dowolnie rozszerzających zakres regulacji ustawowej poza materie zawarte w projekcie ustawy przedłożonym przez Radę Ministrów, jako projekt pilny. Takie rozszerzenie regulacji byłoby sprzeczne z wyłącznością inicjatywy ustawodawczej rządu w pilnym trybie ustawodawczym. Byłoby także równoznaczne z podjęciem inicjatywy ustawodawczej w tym trybie przez posłów, a którego to prawa Konstytucja nie przewiduje dla parlamentarzystów. Równocześnie TK zaznaczył, że z powyższego rozumowania nie wynika, iż w toku procedury ustawodawczej nie mogą być wprowadzane przez posłów żadne nowości do rządowego pilnego projektu ustawy. Po pierwsze do projektu ustawy, któremu Rada Ministrów nadała klauzulę pilności, posłowie mogą wprowadzić poprawki mieszczące się w granicach przedmiotu regulacji ustalonego przez rząd. Ponadto posłowie mogą zgłaszać poprawki wykraczające poza ścisłe ramy rządowego projektu, jednak tylko wtedy, kiedy rządowy projekt ustawy byłby nieprawidłowy pod względem formalnoprawnym bądź nieefektywny pod względem merytorycznym. Trybunał Konstytucyjny zaznaczył wszakże, iż poprawki tego drugiego rodzaju muszą mieścić się w granicach wyznaczonych celem i przedmiotem przedłożenia rządowego. Jak to wyraził Trybunał „gdyby więc na przykład okazało się w toku prac sejmowych nad pilnym rządowym projektem ustawy nowelizującej jakąś już obowiązującą ustawę, że poprawność czy spójność proponowanych zmian w ustawie nowelizowanej wymaga dodatkowo innych zmian (w tejże ustawie nowelizowanej, a wyjątkowo nawet w innej ustawie) ale pozostających w ścisłym związku formalnym lub funkcjonalnym ze zmianami proponowanymi przez rząd, dodania nie przewidzianych w projekcie rządowym przepisów przejściowych (unormowań między czasowych) lub tym podobnych nowości, to racjonalny ustawodawca będzie mógł je wprowadzić bez uchybienia rozsądnie rozumianej wyłączności inicjatywy ustawodawczej Rady Ministrów”. (Orzeczenie K. 18/95).

V. Reasumując powyższe rozważania należy dojść do wniosku, iż w czasie sejmowych prac ustawodawczych nad rządowym projektem ustawy, któremu Rada Ministrów nadała klauzulę pilności, dopuszczalne jest:

- wnoszenie przez posłów poprawek do tego projektu ustawy;
- poprawki te, co do zasady, muszą dotyczyć wprost konkretnego projektu ustawy przedstawionego Sejmowi przez rząd;
- wyjątkowo, ze względu na potrzeby poprawności bądź efektywności regulacji, możliwe jest wprowadzenie przez posłów poprawki do rządowego projektu ustawy, która to poprawka wykraczać będzie poza ściśle rozumiany przedmiot propozycji legislacyjnej, z zastrzeżeniami przedstawionymi w punktach 4 i 5;
- poprawka, o której mowa w punkcie 3, może dotyczyć zarówno danego rządowego projektu ustawy, jak i ewentualnie ustawy (ustaw) nowelizowanych przez tą konkretną ustawę;
- poprawka, o której mowa w punkcie 3, formalnie wykraczająca poza zakres regulacji wyznaczony rządowym projektem ustawy przedłożonym Sejmowi, musi jednak mieścić się w zasadniczych celach i przedmiocie przedłożenia rządowego i być w ścisłym związku formalnym lub funkcjonalnym z propozycjami rządowymi.

Wojciech Odrowąż-Sypniewski
15.01.01

Opinia na temat: „Czy w stosunku do przyjętych przez komisje opinii posłowie mogą zgłaszać wnioski mniejszości lub zdanie odrębne?”

1. Stosownie do art.18 ust. 1 pkt 2 Regulaminu Sejmu komisje sejmowe są organami powołanymi do wyrażania opinii w sprawach przekazanych pod ich obrady przez Sejm, Marszałka Sejmu lub Prezydium Sejmu.

Liczne przepisy Regulaminu Sejmu przewidują obowiązek bądź możliwość wyrażania przez komisje opinii w poszczególnych sprawach będących przedmiotem ich prac. Komisja może również przedstawić opinię z własnej inicjatywy w każdej sprawie mieszczącej się w przedmiotowym zakresie działania komisji określonym w załączniku do Regulaminu Sejmu (por. art. 86 ust. 1).

Opinia komisji zawiera stanowisko komisji w określonej sprawie. Zgodnie z art. 84 ust. 1 i 2 w związku z art. 86 ust. 1 RS komisji wyraża opinię w formie uchwały, która podejmowana jest większością głosów, w obecności co najmniej jednej trzeciej liczby członków komisji, chyba że ustawa stanowi inaczej.

Komisja za pośrednictwem Marszałka Sejmu może przedstawić swoją opinię w określonej sprawie Radzie Ministrów, lub poszczególnym jej członkom, Prezesowi Najwyższej Izby Kontroli, Prezesowi Narodowego Banku Polskiego, Prokuratorowi Generalnemu oraz Głównemu Inspektorowi Pracy, a także innym centralnym urządzeniom i instytucjom państwowym (art. 86 ust. 1 w związku z art. 85 ust. 1-3). Marszałek Sejmu może zwrócić komisji uchwaloną przez nią opinię, z umotywowanym zaleceniem ponownego rozpatrzenia sprawy; opinię uchwaloną ponownie przez komisję Marszałek Sejmu przesyła adresatowi.

Komisja może zwrócić się do adresata opinii o przedstawienie stanowiska w sprawach podniesionych w opinii, jak również o informacje o przebiegu realizacji wniosków wynikających z tej opinii; adresat opinii jest obowiązany na żądanie komisji przedstawić stanowisko w ciągu 30 dni od dnia otrzymania opinii, chyba że Marszałek Sejmu, na wniosek zainteresowanego organu, po porozumieniu z prezydium komisji, ustali inny termin (art. 86 ust. 2 w związku z art. 85 ust. 4).

Odpowiedzi organów państwowych na opinie oraz informacje tych organów o przebiegu realizacji wniosków wynikających z tej opinii rozpatrywane są na posiedzeniach komisji. W razie nieotrzymania odpowiedzi w terminie lub uznania otrzymanej odpowiedzi za niezadowalającą, komisja może ponownie przedstawić opinię, przedłożyć Marszałkowi Sejmu wniosek o zwrócenie odpowiedzi jako niezadowalającej lub przedłożyć Sejmowi projekt odpowiedniej uchwały lub rezolucji (art. 86 ust. 2 w związku z art. 85 ust. 5 i 6).

2. Nie może budzić wątpliwości, iż z chwilą podjęcia przez komisję - w trybie art. 84 ust. 2 - uchwały o wyrażeniu opinii w określonej sprawie uchwała taka stanowi „opinię komisji”. Regulamin Sejmu nie przewiduje, możliwości dołączania do takiej uchwały „wniosków mniejszości” lub „zdań odrębnych” zgłaszanych przez poszczególnych posłów.

Możliwość zgłoszenia „wniosków mniejszości” Regulamin przewiduje wyłącznie w procedurze rozpatrywania przez komisje sejmowe projektów ustaw lub projektów uchwał Sejmu (a nie uchwał komisji!). Zgodnie z art. 40 ust. 3 RS „wnioski mniejszości” są wnioskami lub propozycjami poprawek zgłoszonymi do projektu ustawy (ew. projektu uchwały), które zostały odrzucone przez komisję, a następnie po ich zgłoszeniu w formie pisemnej, na żądanie wnioskodawcy, umieszczane są w sprawozdaniu komisji jako wnioski mniejszości.

Jeżeli w sprawozdaniu komisji zawarte zostały wnioski mniejszości, o ich przyjęciu lub odrzuceniu rozstrzyga ostatecznie Sejm rozpatrujący projekt ustaw (uchwały).

W przypadku „opinii” to komisja autonomicznie decyduje o jej kształcie (wyjątkiem jest opinia adresowana do organów „zewnętrznych” wobec Sejmu, którą Marszałek Sejmu może zwrócić z zaleceniem ponownego rozpatrzenia sprawy; art. 86 ust. 1 w związku z art. 85 ust. 3). Tym samym opinia komisji nie może zawierać wniosków mniejszości ani „zdań odrębnych” zgłoszonych przez poszczególnych posłów członków komisji.

Termin „zdanie odrębne” w Regulaminie Sejmu występuje wyłącznie w procedurze rozpatrywania przez Sejm projektów ustaw budżetowych, innych planów finansowych państwa oraz sprawozdań z wykonania budżetu lub planu finansowego. Zgodnie z art. 58 ust. 1 RS poszczególne części tych projektów (lub sprawozdań) rozpatrywane są przez właściwe komisje sejmowe. Po zakończeniu prac komisje przekazują Komisji Finansów Publicznych stanowiska zawierające wnioski, opinie lub propozycje poprawek – wraz z uzasadnieniem (art. 58 ust. 2).

Stosownie do art. 58 ust. 3 wnioski, opinie lub propozycje poprawek zgłoszone przez wnioskodawców do rozpatrywanej przez daną komisję części projektu ustawy budżetowej (ew. projektu planu finansowego lub sprawozdania), jeżeli zostały przez komisję odrzucone, na żądanie wnioskodawców powinny zostać umieszczone w stanowisku komisji jako zdanie odrębne. Stanowisko takie wraz ze zdaniem odrębnym przekazywane jest Komisji Finansów Publicznych.

Art. 41. 1. Drugie czytanie obejmuje:

- 1) przedstawienie Sejmowi sprawozdania komisji o projekcie ustawy,
 - 2) przeprowadzenie debaty oraz zgłaszanie poprawek i wniosków.
2. Poprawki, o których mowa w ust. 1 pkt 2, po ustnym zgłoszeniu przedstawia się Marszałkowi Sejmu na piśmie w odpowiedniej formie.
3. Drugie czytanie może się odbyć nie wcześniej niż siódmego dnia od doręczenia posłom sprawozdania komisji, chyba że Sejm postanowi inaczej.

Beata Szepietowska
9.10.98

Opinia w sprawie zakończenia drugiego czytania

Analiza postanowień Regulaminu Sejmu pozwala postawić ogólną tezę, iż drugie czytanie projektu ustawy kończy się po przeprowadzeniu debaty (tzn. po zamknięciu dyskusji przez Marszałka Sejmu w związku z wyczerpaniem listy mówców zapisanych do głosu) i podjęciu rozstrzygnięcia o dalszym trybie pracy nad projektem (przystąpienie do trzeciego czytania lub ponowne skierowanie projektu do komisji).

Nie obejmuje tym samym prac komisji, do których został skierowany projekt w razie zgłoszenia w drugim czytaniu nowych poprawek i wniosków.

W naszej ocenie, powyższe stanowisko uzasadniają następujące argumenty:

1. Regulamin Sejmu *expressis verbis* nazywa etapy postępowania ustawodawczego, określa czasowe ramy ich realizacji oraz wyznacza ich zakres przedmiotowy.

Faza procesu legislacyjnego oznaczona jako pierwsze czytanie może się odbyć nie wcześniej niż siódmego dnia od doręczenia posłom druku projektu, chyba że Sejm postanowi inaczej (art. 34 ust. 2 Regulaminu Sejmu) i obejmuje konkretnie wskazane zachowania, tzn.: uzasadnienie projektu przez wnioskodawcę, pytania posłów i odpowiedzi wnioskodawcy oraz debatę w sprawie ogólnych zasad projektu (art. 36 ust. 1).

Co szczególnie istotne, Regulamin Sejmu *explicite* stanowi, że pierwsze czytanie na posiedzeniu Sejmu kończy się skierowaniem projektu do komisji, chyba że Sejm w związku ze zgłoszonym wnioskiem odrzuci projekt w całości (art. 36 ust. 2).

Postanowienie to pozwala wyraźnie odróżnić etap postępowania nazwany pierwszym czytaniem na posiedzeniu Sejmu od kolejnego, który ze względu na swój przedmiot określany jest mianem "rozpatrzenie projektu w komisji". W świetle logiczno-językowej wykładni art. 36 ust. 2 oraz teleologicznej art. 40 ust. 1 - 3 (przygotowanie sprawozdania o projekcie) faza ta nie może być utożsamiona z realizacją przedmiotu, który wyznacza zakres pierwszego czytania na posiedzeniu Sejmu. Stąd, rozpatrzenie projektu w komisji jest regulaminowo określonym odrębnym etapem procedury ustawodawczej, oddzielającym pierwsze i drugie czytanie projektu ustawy na posiedzeniu Sejmu.

Trzeba przy tym podkreślić, że Regulamin Sejmu odbycie pierwszego czytania na posiedzeniu Sejmu kształtuje jako wyjątek od reguły przeprowadzania go na posiedzeniu komisji (art. 34 ust. 1 i 1a).

Do pierwszego czytania projektu na posiedzeniu komisji stosuje się zarówno zasady czasowe i przedmiotowe obowiązujące podczas pierwszego czytania w Sejmie, jak i te, które wyznaczają etap "rozpatrzenie projektu w komisji".

Uzasadnieniem dla tak ustalonej kognicji komisji jest realizacja postulatu funkcjonalności postępowania ustawodawczego, a także aspekt efektywności jej prac, gdyż etap ten kończy się przygotowaniem i przedstawieniem Sejmowi sprawozdania, w którym komisja określa swoje stanowisko w odniesieniu do projektu, wnioskując: przyjęcie projektu bez poprawek, przyjęcie projektu z określonymi poprawkami w formie tekstu jednolitego projektu lub odrzucenie projektu (art. 40 ust. 1 - 3).

2. Kolejna faza procesu ustawodawczego, nazwana drugim czytaniem, może się odbyć nie wcześniej niż siódmego dnia od doręczenia posłom sprawozdania komisji, chyba że Sejm postanowi inaczej (art. 41 ust. 3).

Regulamin Sejmu (art. 41 ust. 1) *explicite* określa zakres przedmiotowy drugiego czytania, stanowiąc, iż obejmuje ono: przedstawienie Sejmowi sprawozdania komisji o projekcie ustawy, przeprowadzenie debaty oraz zgłaszanie poprawek i wniosków.

Porównanie art. 43 ust. 1 z art. 36 ust. 2 pozwala postawić tezę, zgodnie z którą w razie zgłoszenia w drugim czytaniu nowych poprawek i wniosków kończy się ono ponownym skierowaniem projektu do komisji, które go rozpatrywały, chyba że Sejm postanowi inaczej.

a) Celem ponownego skierowania projektu do komisji jest przygotowanie dodatkowego sprawozdania (art. 43 ust. 2).

Zgodnie zaś z art. 45 pkt 1 Regulaminu Sejmu, w tym przypadku przedstawienie sprawozdania stanowi pierwszy etap trzeciego czytania.

Można zatem przyjąć, że w sytuacji wyjątkowej (zgłoszenie w drugim czytaniu nowych poprawek i wniosków) ponowne skierowanie projektu do komisji otwiera nową fazę postępowania, która nie mieści się w regulaminowo określonym zakresie przedmiotowym drugiego czytania.

Komisja jest bowiem legitymowana wyłącznie do rozpatrzenia (z udziałem wnioskodawców) nowych poprawek i wniosków, które zostały zgłoszone podczas drugiego czytania - art. 43 ust. 1 i 2). Z przywołanych przepisów wynika *a contrario*, że wnioskodawca projektu, posłowie i Rada Ministrów - w ramach etapu ponownego skierowania do komisji - nie mogą zgłaszać nowych poprawek (innych niż wniesione podczas drugiego czytania).

Wydaje się, że szeroko określone w Konstytucji (art. 119 ust. 2) prawo wnoszenia poprawek do projektu ustawy w czasie rozpatrywania go przez Sejm uzasadnia istnienie regulaminowego ograniczenia. Wyznaczenie cezury czasowej - dla korzystania z prawa zgłaszania poprawek - na etapie drugiego czytania, gwarantuje funkcjonalność i zapewnia efektywność procesu ustawodawczego.

Literalna wykładnia przepisu konstytucyjnego w kierunku uznania prawa do wnoszenia poprawek także po ponownym skierowaniu projektu do komisji wymagałaby zmiany art. 42 ust. 1 i 2 (w dodatkowym sprawozdaniu komisja wnioskuje o przyjęcie lub odrzucenie poprawek i wniosków zgłoszonych wyłącznie w drugim czytaniu). Co więcej, skoro rozpatrzenie projektu ustawy następuje w trzech czytaniach (art. 119 ust. 1 Konstytucji), można by założyć dopuszczalność wnoszenia poprawek także w trzecim czytaniu. Niewątpliwie, tak daleko idąca interpretacja nie uwzględnia podstawowej zasady tworzenia prawa jaką jest racjonalność postępowania legislacyjnego.

b) Tezę, iż drugie czytanie kończy się po przeprowadzeniu debaty, a w razie zgłoszenia nowych poprawek i wniosków odpowiednio - przystąpieniem do trzeciego czytania lub ponownym skierowaniem projektu do komisji, potwierdza również treść art. 45 pkt 1 Regulaminu Sejmu.

Przepis ten jednoznacznie przesądza, iż trzecie czytanie rozpoczyna się przedstawieniem dodatkowego sprawozdania komisji lub - jeżeli projekt nie został ponownie skierowany do komisji - przedstawieniem przez posła sprawozdawcę poprawek i wniosków zgłoszonych podczas drugiego czytania.

Gdyby przyjąć, że zakres prac nad projektem skierowanym ponownie do komisji obejmuje w aspekcie przedmiotowym - prawo zgłaszania innych poprawek i wniosków niż przedstawione w drugim czytaniu (wzorem reguł obowiązujących w drugim czytaniu), to *de facto* dodatkowe sprawozdanie winno być rozpatrywane podczas "drugiego bis" a nie trzeciego czytania w Sejmie. Trzecie czytanie nie przewiduje bowiem przeprowadzenia debaty nad sprawozdaniem komisji, co w przypadku rozumianego szeroko dodatkowego sprawozdania komisji pozbawiałoby posłów możliwości przeprowadzenia nad nim dyskusji.

Dlatego, w świetle postanowień Regulaminu Sejmu zarówno rozpatrzenie projektu w komisji po pierwszym czytaniu na posiedzeniu Sejmu, jak i ponowne skierowanie projektu do komisji po drugim czytaniu trzeba traktować jako odrębne fazy postępowania ustawodawczego, których zrealizowanie stanowi warunek *sine qua non* przystąpienia (odpowiednio) do drugiego lub trzeciego czytania.

Jeżeli unormowanie regulaminowe budzi wątpliwości co do zgodności z przepisem konstytucyjnym o rozpatrywaniu projektu w trzech czytaniach (art. 119 ust. 1), to sanowanie istniejącej sytuacji winno nastąpić przez znowelizowanie Regulaminu Sejmu w kierunku rozszerzenia zakresu przedmiotowego pierwszego i drugiego czytania.

Marek Zubik
15.01.99

Na temat interpretacji postanowień Regulaminu Sejmu w świetle art. 119 ust. 3 Konstytucji oraz sposobu obradowania Sejmu z wnioskiem komisji o odrzucenie w całości projektu ustawy w II czytaniu i związanych z tym postulatami *de lege ferenda*

I. Konstytucja z 1997 r. normuje podstawowe elementy procedury ustawodawczej. Regulacje te wyróżniają się różnym stopniem szczegółowości. Niektóre przepisy konstytucyjne dotyczą wyłącznie sejmowego etapu procedury legislacyjnej inne natomiast odnoszą się do całego procesu dochodzenia ustawy do skutku.

Cały art. 119 Konstytucji charakteryzuje się wysokim stopniem konkretności normowania. Może być ten przepis stosowany wyłącznie do Sejmu, co wynika z art. 124. Ze względu na wysoki stopień szczegółowości art. 119 ustawy zasadniczej należy przyjąć, iż powinien być on stosowany bezpośrednio, zgodnie z zasadą określoną w art. 8 ust. 2 ustawy zasadniczej. Z tego też punktu widzenia regulacje Regulaminu Sejmu (art. 33 ust. 1 i ust. 2, art. 42, art. 46 ust. 2a, art. 56g ust. 2 Regulaminu Sejmu) odpowiadające postanowieniom art. 119 Konstytucji, nie tylko muszą być zgodne z Konstytucją, stanowiąc realizację negatywnego aspektu stosowania Konstytucji, ale także widziane być powinny na tle nie najlepszej praktyki powielania przez akty normatywne niższego rzędu regulacji zawartych w aktach normatywnych stojących wyżej w hierarchii źródeł prawa.

Odpowiedź na pytanie dotyczące interpretacji art. 119 ust. 3 ustawy zasadniczej nie może pominąć wewnątrzkonstytucyjnego umiejscowienia tego przepisu. Wspomniany artykuł Konstytucji stanowi, iż Marszałek Sejmu może odmówić poddania pod głosowanie poprawki, która nie została wcześniej przedstawiona komisji. W świetle redakcji tego przepisu nasuwa się kilka wniosków. Po pierwsze - tylko Marszałek ma możliwość odmówienia poddania poprawki pod głosowanie Sejmu. Jest to zrozumiałe, skoro Konstytucja powierzyła Marszałkowi wyłączne prawo przewodniczenia obradom Izby. Po drugie - odmowa ta może dotyczyć wyłącznie takiej poprawki, która nie była wcześniej przedstawiona komisji sejmowej i komisja ta nie miała możliwości rozpatrzenia poprawki. Po trzecie - omawiane tu uprawnienie Marszałka Sejmu powinno mieć zawsze charakter fakultatywny i mieścić się w zakresie dyskrecjonalnego uznania Marszałka. Moim zdaniem art. 119 ust. 3 musi być interpretowany łącznie z ustępem drugim tegoż artykułu. W art. 119 ust. 2 mówi się, że zgłaszanie poprawek do projektu ustawy wniesionego do Sejmu stanowi prawo wnioskodawcy projektu, posłów i Rady Ministrów. Skoro zatem wnoszenie poprawek przez wymienione podmioty stanowi ich konstytucyjne prawo, podlegać może tylko takim ograniczeniom, na jakie pozwala Konstytucja. Chodzić tu może o ograniczenia dopuszczalne w świetle art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej, jak i na podstawie wyraźnego postanowienia Konstytucji. Ograniczenie dopuszczalności wnoszenia poprawek do projektu ustawy tego drugiego rodzaju przynosi właśnie art. 119 ust. 3 Konstytucji.

Konieczne jest jeszcze odniesienie się do relacji między art. 123 ust. 2 i art. 119 ust. 2 i 3 ustawy zasadniczej. Regulamin Sejmu może i powinien określać odrębności w postępowaniu w sprawie projektu ustawy uznanej

przez rząd za pilny w stosunku do “zwykłego” trybu ustawodawczego. Jednak nie mogą być to takie odrębności, które zmieniałyby elementy procesu dochodzenia ustaw do skutków wyraźnie uregulowane w Konstytucji. Skoro zarówno prawo niektórych podmiotów do zgłaszania poprawek do projektów ustaw, jak i możliwość odmówienia przez Marszałka Sejmu poddania pod głosowanie poprawki, która nie była wcześniej przedstawiona komisji, jest wyraźnie przewidziana przez Konstytucję, zatem Regulamin Sejmu nie może odstępować od przyjętego w ustawie zasadniczej rozwiązania, jedynie na podstawie ogólnego wskazania z art. 123 ust. 2 Konstytucji. Na gruncie Małej Konstytucji, konstrukcja przyjęta w Regulaminie Sejmu w art. 56g ust. 2 była konsekwencją art. 16 ust. 3 MK. Skoro jednak współczesny ustrojodawca nie wprowadził przepisu do nowej Konstytucji o normatywnie tożsamej treści jak dawny art. 16 ust. 3 MK, należy z tego wyciągnąć wniosek, iż obecnie w stosunku do “pilnej” ścieżki ustawodawczej należy stosować wprost art. 119 ust. 3 Konstytucji, tak jak i do “zwykłego” trybu legislacyjnego.

Nie budzi wątpliwości konieczność regulowania przez Regulamin Sejmu procedury prac Izby nad projektami ustaw. Elementem tej procedury jest także uregulowanie problematyki związanej z treścią art. 119 Konstytucji. Regulamin powinien jednak jak najpełniej oddawać sens unormowań konstytucyjnych. Regulamin powinien umożliwić wnoszenie poprawek przez podmioty wymienione w art. 119 ust. 2 Konstytucji. Niedopuszczalne jest zatem takie ukształtowanie procedury legislacyjnej, w wyniku czego brak będzie możliwości wnoszenia poprawek, bądź wnoszone poprawki zostaną pozostawione arbitralnej decyzji Marszałka co do poddania ich pod głosowanie Izby. Dlatego konieczne jest, aby istniała rzeczywista możliwość rozpatrzenia wnoszonych poprawek przez komisję. Natomiast w sytuacji, kiedy możliwość taka realnie istniała, a mimo to wniesiona poprawka nie była rozpatrzona przez komisję, Marszałek Sejmu powinien mieć swobodę w ocenie, czy poddać taką poprawkę pod głosowanie Izby. Wynika to wprost z art. 119 ust. 3 Konstytucji. Z tego też punktu widzenia uważam za niekonstytucyjne rozwiązanie przyjęte w art. 56g ust. 2 Regulaminu Sejmu. Przepis ten w sposób obligatoryjny nakazuje Marszałkowi odmówić poddania pod głosowanie poprawki, która nie była wcześniej przedstawiona komisji w odpowiedniej formie. Takie rozwiązanie stoi w sprzeczności nie tylko z postanowieniem art. 119 ust. 3, ale także w sposób nadmierny ogranicza prawo określone w art. 119 ust. 2 Konstytucji.

II. W obecnie obowiązujących uregulowaniach Regulaminu Sejmu, pierwsze czytanie projektu ustaw może odbyć się na posiedzeniu Izby, albo w odpowiedniej komisji. Pierwsze czytanie projektu ustawy w komisji może się odbyć jeśli projekt nie dotyczy ustaw regulujących materię określoną w art. 34 ust. 2 Regulaminu Sejmu (ustaw: o zmianie Konstytucji, budżetowych, podatkowych, dotyczących wyboru Prezydenta, Sejmu i Senatu oraz organów samorządu terytorialnego, regulujących ustrój i właściwość władz publicznych, a także kodeksów), albo z ważnych względów Marszałek nie skieruje projektu do pierwszego czytania na posiedzeniu Izby (art. 34 ust. 3 Regulaminu Sejmu).

Jeśli pierwsze czytanie projektu ustawy odbywa się na posiedzeniu Izby, Sejm ma możliwość wyrażenia swojej negatywnej opinii o projekcie i odrzucić go w całości na tym etapie prac (art. 36 ust. 2 Regulaminu Sejmu). Jest to rozwiązanie słuszne. Skoro bowiem Izba z jakichkolwiek przyczyn nie chce się zajmować projektem - w znaczeniu dojścia ustawy do skutku - nie jest zmuszona angażować swojej uwagi na takim projekcie. Natomiast w przypadku projektów ustaw, których pierwsze czytanie odbywa się na posiedzeniu komisji, nie ma możliwości odrzucenia projektu ustawy wcześniej, jak dopiero w trzecim czytaniu. W drugim bowiem czytaniu nie odbywa się głosowanie nad projektem ustawy jako całością (art. 41 ust. 1 Regulaminu Sejmu). Choćby nawet komisja doszła do wniosku, że projekt ustawy nie nadaje się do dalszych prac, bądź regulacje jakie zawiera są zbędne lub niekonstytucyjne, to i tak proces ustawodawczy będzie musiał się toczyć aż do trzeciego czytania. Powyższe rozwiązanie przyjęte przez Regulamin może być rozpatrywane jedynie pod względem jego celowości. Trudno bowiem stawiać mu zarzut niekonstytucyjności, szczególnie ze względu na wyrażoną w Konstytucji zasadę autonomii regulaminowej parlamentu i poszczególnych izb. Wydaje się, że ocena celowości omawianego tu rozwiązania może nie wypaść pozytywnie. Z całą pewnością działań komisji, jako organu pomocniczego Sejmu, nie można utożsamić z wolą wyrażoną przez Izbę jako całość. Zatem zamknięcie procesu legislacyjnego nie może odbyć się jedynie na mocy decyzji komisji. Takie uprawnienie posiada wyłącznie Sejm jako całość. Skoro komisja ma rozpatrzyć projekt ustawy i przedstawić Izbie sprawozdanie (art. 40 ust. 2 Regulaminu Sejmu), a Regulamin przewiduje wyraźnie możliwość przedstawienia przez komisję wniosku o odrzucenie projektu (art. 40 ust. 2 pkt 3 Regulaminu Sejmu), powinna za tym iść odpowiednia decyzja izby. Tak daleko idący wniosek nie powinien być widziany na równi z wnioskami komisji o przyjęcie projektu ustawy bez poprawek, bądź przyjęcia projektu z określonymi poprawkami w formie tekstu jednolitego (art. 40 ust. 2 pkt 1 i 2 Regulaminu Sejmu). Może się także zdarzyć, że komisja wnioskuje o odrzucenie projektu w całości z przyczyn innych niż merytoryczne. Słuszności takiej decyzji nie musi podzielić Izba w głosowaniu *in pleno*. W takim przypadku powinna istnieć procedura, określona w Regulaminie, która umożliwi komisji wnioskowanie o odrzucenie projektu w całości, a Sejm będzie mógł się ustosunkować do takiego wniosku jeszcze przed przystąpieniem do trzeciego czytania. Jeżeli Izba będzie odmiennego zdania co do projektu ustawy niż to, które wcześniej przyjęła komisja, ta druga będzie zobowiązana do przepracowania projektu w taki sposób, by projekt ustawy nadawał się

do uchwalenia. Oczywiście jest to jednak sytuacja do przyjęcia tylko wtedy, kiedy komisja dysponować będzie odpowiednim warsztatem technicznym (a że tak być nie musi wystarczy spojrzeć na specyfikę ustawy budżetowej, czy przypomnieć sobie jakie to problemy wyniknęły w obecnej kadencji z projektem ustawy regulującym finansowanie jednostek samorządu terytorialnego). Chociaż Regulamin zawiera możliwość przesłania projektu ustawy do przepracowania przez wnioskodawcę (art. 39 ust. 4 Regulaminu Sejmu), to jednak procedura ta nie gwarantuje, iż wnioskodawca dokona jakichkolwiek zmian w tym projekcie. Pamiętać także należy, iż mogą istnieć takie projekty ustaw, których nie będzie można w żaden sposób "poprawić", gdyż regulacje w nich zawarte nie będą dopuszczalne ze względu na postanowienia Konstytucji (problem np. ustawy o organizacji wewnętrznej Sejmu).

Sejm powinien rozważyć - oprócz od dawna przedstawianego postulatu opracowania i przyjęcia nowego regulaminu - konieczność nowelizacji swojego Regulaminu w takim kierunku, aby umożliwić wyrażenie woli Izby odnośnie projektu, który komisja uznała w pierwszym czytaniu za nadający się jedynie do odrzucenia.

Można sobie wyobrażać w tym względzie różne rozwiązania. W takiej sytuacji projekt - w ramach jeszcze pierwszego czytania - mógłby być rozpatrywany przez Sejm. Jeśli Izba podzieli zdanie komisji proces ustawodawczy ulegałby zamknięciu. Natomiast w przypadku kiedy izba nie odrzuciłaby projektu, komisja musiałaby na tyle przepracować projekt, tak aby był zgodny z ustawą zasadniczą i odpowiadał warunkom określonym przez teorię prawa odnośnie zasad poprawności techniki legislacyjnej. Drugie i trzecie czytanie mogłoby się już wtedy toczyć bez przeszkód.

Innym rozwiązaniem, jest przyjęcie dopuszczalności rozpatrzenia wniosku komisji o odrzucenie projektu w całości w ramach obecnego drugiego czytania. W przypadku przyjęcia takiego rozwiązania wydaje się, iż Sejm przystępując do drugiego czytania powinien najpierw rozpatrzyć wniosek komisji, a w wypadku jego odrzucenia, kontynuować drugie czytanie albo w miarę konieczności przesłać projekt do dalszych prac w komisji (co także wymaga nowelizacji Regulaminu), tak aby poprawki wnoszone przez posłów dotyczyły projektu ustawy w wersji tekstu jednolitego przedstawionego przez komisję.

Art. 42. Prawo wnoszenia poprawek do projektów ustaw w trakcie ich rozpatrywania przez Sejm przysługuje wnioskodawcy, posłom i Radzie Ministrów

Art. 43. 1. W razie zgłoszenia w drugim czytaniu nowych poprawek i wniosków, projekt kieruje się ponownie do komisji, które go rozpatrywały, chyba że Sejm postanowi inaczej. Do poprawek i wniosków stosuje się odpowiednio art. 39 ust. 3a.

2. Komisje, po rozpatrzeniu z udziałem wnioskodawców zgłoszonych poprawek i wniosków, przedkładają Sejmowi dodatkowe sprawozdanie, w którym przedstawiają wniosek o ich przyjęcie lub odrzucenie; przepis art. 40 ust. 5 stosuje się odpowiednio.

3. W razie nieobecności wnioskodawcy, komisja może nie rozpatrywać zgłoszonej przez niego poprawki.

4. Marszałek Sejmu zarządza drukowanie dodatkowego sprawozdania komisji.

5. Rozpatrzenie przez Sejm sprawozdania, o którym mowa w ust. 2, odbywa się po jego doręczeniu posłom.

Wojciech Odrowąż-Sypniewski

28.06.96

Opinia w sprawie dopuszczalności głosowania przez komisję poprawki zgłoszonej przez posła w trakcie II czytania, jeżeli na posiedzeniu komisji autor poprawki ją wycofał

Problem dopuszczalności wycofania przez wnioskodawcę uprzednio zgłoszonej poprawki do projektu ustawy należy do kategorii tych zagadnień procedury legislacyjnej, które nie zostały unormowane w Regulaminie Sejmu. Przepisy regulaminowe jakkolwiek szczegółowo określają tryb zgłaszania poprawek oraz procedurę ich rozpatrywania przez komisję art. 40 - 43 (zwykły tryb ustawodawczy), art. 56d ust. 3 i art. 56g (tryb pilny), oraz art. 56r - 56t (postępowanie z projektami kodeksów), to jednak milczą w zakresie możliwości wycofania przez wnioskodawcę wcześniej zgłoszonej poprawki.

W procedurze zwykłego postępowania ustawodawczego zarówno przepisy normujące tryb rozpatrywania poprawek przez komisję po I czytaniu na posiedzeniu Sejmu, jak również normy określające taką procedurę w przypadku zgłoszenia poprawek w II czytaniu, nie przewidują możliwości wycofania uprzednio zgłoszonej poprawki.

Mimo to wydaje się, że dopuszczalność wycofania przez wnioskodawcę wcześniej zgłoszonej poprawki wynika z idei racjonalności procedury legislacyjnej, której bezpośrednim wyrazem jest zasada ekonomii postępowania ustawodawczego. Skoro wnioskodawca przestał popierać zgłoszony wcześniej wniosek (np. uznał jego bezzasadność merytoryczną, bądź wadliwość formalną), to rozpatrywanie takiej poprawki przez komisję, z konieczności, wydłuża procedurę legislacyjną i ogranicza efektywność pracy komisji.

Stwierdzić należy, iż dotychczasowa praktyka dopuszcza możliwość wycofania poprawki zgłoszonej przez wnioskodawcę w pierwszym czytaniu. Zagadnienie, któremu poświęcona jest niniejsza opinia dotyczy jednak, dopuszczalności wycofania poprawki zgłoszonej na posiedzeniu plenarnym w II czytaniu.

Jakkolwiek autorowi opinii nie są znane precedensy, które świadczyłyby, iż praktyka postępowania ustawodawczego taką dopuszcza, to jednak w świetle wykładni obowiązujących przepisów regulaminowych, wycofanie poprawki przez wnioskodawcę, również w tym przypadku, wydaje się dopuszczalne.

Procedurę rozpatrywania przez komisję poprawek zgłoszonych w II czytaniu określa art. 43 ust. 2 oraz 3 Regulaminu Sejmu. Ust. 2 powołanego artykułu stanowi, że komisje (które zajmowały się projektem w I czytaniu) rozpatrują zgłoszone poprawki i wnioski z udziałem wnioskodawców, a następnie przedstawiają sejmowi sprawozdanie, w którym wnioskują ich przyjęcie lub odrzucenie. Ust. 3 natomiast stanowi, że w razie nieobecności wnioskodawcy, komisja może nie rozpatrywać zgłoszonej przez niego poprawki.

Analiza powołanej regulacji pozwala na następujące konstatacje:

1. Obowiązek rozpatrzenia poprawek zgłoszonych w II czytaniu ciąży na komisji tylko wówczas, gdy na posiedzeniu komisji obecny jest wnioskodawca.

2. Intencją ustawodawcy było zapewnienie warunków pozwalających na pełną i rzetelną analizę zgłoszonej poprawki. Temu celowi służy zawarty w ust. 2 postulat "udziału wnioskodawcy".

W kontekście postanowień przepisów art. 43 nie może podlegać kontrowersji, że ustawodawca traktuje udział wnioskodawcy jako warunek umożliwiający wyczerpującą analizę zgłoszonego przez wnioskodawcę wniosku. Wydaje się zatem, iż w sytuacji, gdy wnioskodawca konkretnej poprawki uznał jej bezzasadność, jego decyzja ma charakter wiążący dla komisji. Żaden przepis Regulaminu Sejmu nie stwierdza, iż w momencie zgłoszenia poprawki, jej gospodarzem staje się komisja. Absurdalną z punktu widzenia racjonalności postępowania legislacyjnego wydaje się sytuacja, w której komisja rozpatruje poprawkę, która straciła poparcie wnioskodawcy.

Zarazem stwierdzić należy, iż momentem do którego wnioskodawca poprawkę może wycofać jest, zdaniem autora opinii, chwila, w której stała się ona przedmiotem pracy komisji. Rozciągnięcie terminu dopuszczalności wycofania poprawki "ponad" ten moment tworzyłoby sytuację, w której prace komisji nad poprawką (często wielogodzinne) mogły stać się bezprzedmiotowe w wyniku działania jednego z jej członków (wnioskodawcy). Dopuszczenie takiej sytuacji naruszałoby powagę prac Sejmu.

Wojciech Odrowąż-Sypniewski
17.11.99

W sprawie trybu rozpatrywania przez komisję poprawek zgłoszonych w drugim czytaniu

Stosownie do art. 43 Regulaminu Sejmu w razie zgłoszenia w drugim czytaniu nowych poprawek i wniosków, projekt kieruje się ponownie do komisji, które go rozpatrywały, chyba że Sejm postanowi inaczej (ust. 1).

W myśl ust. 2 przywołanego artykułu "Komisje, po rozpatrzeniu z udziałem wnioskodawców zgłoszonych poprawek i wniosków, przedkładają Sejmowi dodatkowe sprawozdanie, w którym przedstawiają wniosek o ich przyjęcie lub odrzucenie (...)".

Zgodnie z ust. 3 "w razie nieobecności wnioskodawcy, komisja może nie rozpatrywać zgłoszonej przez niego poprawki".

Stwierdzić należy, iż przepisy Regulaminu Sejmu nie precyzują wyrażenia "rozpatrywanie zgłoszonych (w II czytaniu) poprawek i wniosków". Cytowane przepisy należy do tych norm regulaminowych, które swoją konkretyzację uzyskują na drodze praktyki lub autonomicznych decyzji właściwych organów Izby.

Specyfika aktu prawnego jakim jest Regulamin Sejmu wyraża się w szczególności w tym, że szereg jego postanowień regulujących postępowanie Sejmu i jego organów - z natury rzeczy musi podlegać konkretyzacji w praktyce

parlamentarnej. Jest oczywiste, iż nie jest możliwe z legislacyjnego punktu widzenia precyzyjne opisanie całego bogactwa możliwych sytuacji jakie niesie ze sobą praktyka działania Sejmu. Tym samym w Regulaminie Sejmu zawartych jest szereg ogólnych norm, które uszczegóławiane są przez zwyczaj i praktykę działania Izby.

Jednocześnie nie może budzić żadnych wątpliwości, iż konkretyzacja ogólnych norm Regulaminu Sejmu nie może być sprzeczna z jego jednoznacznymi postanowieniami, które mają charakter norm bezwzględnych (*ius cogens*).

W analizowanym przypadku, określenie trybu rozpatrywania przez komisję poprawek zgłoszonych w drugim czytaniu, w granicach wyznaczonych przez Regulamin, należy do sfery autonomii komisji.

Ograniczenia te wyznacza w szczególności art. 43 ust. 2 nakazujący umożliwienie udziału w posiedzeniu wnioskodawcom poprawek, a także ogólne przepisy zawarte w rozdziale 6 działu II Regulaminu Sejmu - "Posiedzenia komisji sejmowych".

Podkreślić należy, iż istotą rozpatrywania przez komisję sejmową poprawek do projektu ustawy jest podjęcie w odniesieniu do nich decyzji merytorycznej. Merytoryczna decyzja komisji wyrażająca jej stanowisko w odniesieniu do poprawek jest warunkiem przedstawienia przez nią dodatkowego sprawozdania. W ocenie autora niniejszej opinii w myśl Regulaminu Sejmu jednym obligatoryjnym elementem procedury rozpatrywania przez komisję sejmową zgłoszonych w II czytaniu poprawek i wniosków jest podjęcie względem nich decyzji merytorycznej wyrażającej stanowisko komisji.

Tym samym określenie innych elementów trybu rozpatrywania poprawek należy do autonomii proceduralnej komisji. Czas trwania prac komisji, przeprowadzenie dyskusji na poszczególnych poprawkach lub rezygnacja z jej przeprowadzania, maksymalny czas wystąpień poszczególnych członków komisji i wnioskodawców - są tymi elementami trybu rozpatrywania poprawek, o których komisja rozstrzyga autonomicznie w drodze konsensusu lub w głosowaniu.

Wydaje się również, iż nie ma żadnych przeszkód, by komisja podejmując decyzję o wyborze trybu prac skorzystała w drodze analogii z odpowiednich przepisów Regulaminu odnoszących się do posiedzeń Sejmu.

Art. 44. *Trzecie czytanie może się odbyć niezwłocznie, jeżeli w drugim czytaniu projekt nie został skierowany ponownie do komisji.*

Art. 45. *Trzecie czytanie projektu obejmuje:*

1) *przedstawienie dodatkowego sprawozdania komisji lub - jeżeli projekt nie został ponownie skierowany do komisji - przedstawienie przez posła sprawozdawcę poprawek i wniosków zgłoszonych podczas drugiego czytania,*

2) *głosowanie.*

Art. 46. 1. *Porządek głosowania jest następujący:*

1) *głosowanie wniosku o odrzucenie projektu w całości, jeżeli wniosek taki został postawiony,*

2) *głosowanie poprawek do poszczególnych artykułów, przy czym w pierwszej kolejności głosuje się poprawki, których przyjęcie lub odrzucenie rozstrzyga o innych poprawkach,*

3) *głosowanie projektu w całości w brzmieniu zaproponowanym przez komisję, ze zmianami wynikającymi z przegłosowanych poprawek.*

2. *Marszałek Sejmu ustala porządek głosowania projektów uchwał i poprawek do nich.*

2a. *Marszałek Sejmu może z własnej inicjatywy odmówić poddania pod głosowanie poprawki, która uprzednio nie była przedłożona komisji w formie pisemnej.*

3. *Marszałek Sejmu może odroczyć głosowanie nad całością projektu ustawy na czas potrzebny do stwierdzenia, czy skutek przyjętych poprawek nie zachodzą sprzeczności pomiędzy poszczególnymi przepisami.*

4. *Sejm może postanowić poddanie projektu ustawy pod głosowanie w całości, łącznie z poprawkami, jeżeli nie zgłoszono w tym zakresie sprzeciwu.*

Beata Szepietowska
22.04.98

Opinia w sprawie postępowania z wnioskiem o odrzucenie sprawozdania komisji sejmowej

1. Zgodnie z art. 41 ust. 1 Regulaminu Sejmu drugie czytanie obejmuje przedstawienie Sejmowi sprawozdania komisji o projekcie ustawy, przeprowadzenie debaty oraz zgłaszanie poprawek i wniosków. Jeśli w drugim czytaniu zostaną zgłoszone nowe poprawki i wnioski, projekt kieruje się do komisji, które go rozpatrywały, chyba że Sejm postanowi inaczej (art. 43 ust. 1 Regulaminu Sejmu).

Odróżnienie w procesie ustawodawczym instytucji poprawki i wniosku sprowadza się (najogólniej) do wyodrębnienia propozycji o charakterze merytorycznym (zmiana przyjętych w sprawozdaniu komisji rozstrzygnięć przedmiotowych - tzn. poprawka *sensu stricto*) oraz propozycji o charakterze formalnym (np. wniosek o odrzucenie projektu w całości), której aprobatą przez Sejm *nolens volens* wiąże się z materialnym aspektem procedury legislacyjnej (zamknięcie postępowania w związku z nieistnieniem jego przedmiotu, tj. projektu ustawy).

2. Art. 46 ust. 1 Regulaminu Sejmu określając porządek głosowania w trzecim czytaniu, wskazuje w punkcie 1 na głosowanie wniosku o odrzucenie projektu w całości.

Opiniowany stan faktyczny cechuje natomiast zgłoszenie wniosku o odrzucenie sprawozdania komisji.

Należy zatem uznać, iż propozycja poselska *de facto* spełnia przesłanki wniosku formalnego (odrzuć sprawozdania "konsumuje" odrzucenie projektu przygotowanego przez komisję), zaś *de iure* - przedmiot wniosku - odrzucenie sprawozdania komisji - wykracza poza regulaminowo wyznaczone "odrzuć projektu w całości".

Stąd, w naszej ocenie, art. 46 ust. 1 pkt 1 Regulaminu Sejmu przesądza o niedopuszczalności prawnej zgłoszenia innego wniosku niż o odrzucenie projektu w całości.

Zasadnicza różnica w sformułowaniu treści wniosków nie jest jednak przypadkowa.

O ile wniosek z art. 46 ust. 1 pkt 1 Regulaminu Sejmu ma skutkować zamknięciem postępowania ustawodawczego w związku z odrzuceniem projektu ustawy w całości, o tyle wniosek o odrzucenie sprawozdania komisji zakłada (prawdopodobnie) kontynuowanie prac nad projektem.

W tym kontekście pojawia się podstawowa trudność w ustaleniu, w jakim trybie projekt poddany będzie dalszemu rozpatrzeniu. Regulamin Sejmu konsekwentnie określa fazy procedury uchwalania ustawy. Nie przewiduje swości rozumianego powrotu ("dublowania") pierwszego czy drugiego czytania. Jeśli Sejm zaakceptowałby wniosek o odrzucenie sprawozdania komisji ze wskazaniem kontynuowania postępowania z projektem, to nie znajdujemy postanowień Regulaminu Sejmu, które można by powołać jako podstawę prawną dla takiego rozstrzygnięcia.

Naszym zdaniem, wyraźną gwarancją przestrzegania reguł parlamentarnej procedury uchwalania ustaw jest właśnie brak alternatywy dla wniosku o odrzucenie projektu w całości. Poseł korzysta z prawa merytorycznego udziału w kształtowaniu treści projektu ustawy, wnosząc propozycje poprawek.

Nie może natomiast stawiać wniosków formalnych, których *explicite* nie formułuje Regulamin Sejmu. Rozszerzenie uprawnień poselskich w kierunku modyfikowania *ad hoc* faz procesu ustawodawczego (jak w analizowanym przypadku) należy klasyfikować jako naruszenie obowiązującego prawa.

3. Konkludując, w świetle postanowień Regulaminu Sejmu wniosek o odrzucenie sprawozdania komisji uznajemy za niedopuszczalny i z tego względu nie powinien być przedmiotem głosowania Izby.

Art. 47. Sejm w szczególnie uzasadnionych wypadkach może skrócić postępowanie z projektami ustaw oraz uchwał przez:

1) przystąpienie do pierwszego czytania niezwłocznie po otrzymaniu przez posłów projektu,

2) przystąpienie do drugiego czytania niezwłocznie po zakończeniu pierwszego bez odsyłania projektu do komisji,

przystąpienie do drugiego czytania niezwłocznie po otrzymaniu przez posłów druku sprawozdania komisji.

Art. 48. 1. Marszałek Sejmu przesyła niezwłocznie Marszałkowi Senatu i Prezydentowi potwierdzony swoim podpisem tekst uchwalonej przez Sejm ustawy.

2. Tekst ustawy, o którym mowa w ust. 1, dostarcza się posłom.

Art. 49. 1. O powziętych przez Sejm uchwałach Marszałek Sejmu zawiadamia Prezydenta, Marszałka Senatu i Prezesa Rady Ministrów oraz przesyła im podpisane przez siebie teksty uchwał.

2. Prezes Rady Ministrów zarządza ogłoszenie uchwały Sejmu w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski", jeżeli Marszałek Sejmu tak postanowi.

Art. 50. 1. Uchwałę Senatu zawierającą poprawki do ustawy uchwalonej przez Sejm albo odrzucającą ustawę w całości Marszałek Sejmu kieruje do rozpatrzenia przez komisje, które projekt ustawy rozpatrywały. Do poprawek Senatu stosuje się odpowiednio art. 39 ust. 1 oraz 3a.

2. Do udziału w posiedzeniu, na którym jest rozpatrywana uchwała Senatu, komisje zapraszają senatora sprawozdawcę reprezentującego komisje Senatu, które omawianą ustawę rozpatrywały. Przewodniczący posiedzenia udziela głosu senatorowi sprawozdawcy, na jego wniosek, poza kolejnością wystąpień. Nieobecność senatora sprawozdawcy nie wstrzymuje rozpatrzenia uchwały.

3. Komisje po rozpatrzeniu uchwały Senatu przedkładają Sejmowi sprawozdanie. W sprawozdaniu tym komisje przedstawiają wniosek o odrzucenie lub przyjęcie wszystkich albo niektórych poprawek zawartych w uchwale Senatu bądź o odrzucenie albo przyjęcie uchwały Senatu o odrzuceniu ustawy w całości.

4. Marszałek Sejmu zarządza drukowanie uchwały Senatu i sprawozdania komisji oraz doręczenie ich posłom.

5. Rozpatrzenie sprawozdania komisji przez Sejm może odbyć się nie wcześniej niż trzeciego dnia od doręczenia posłom tego sprawozdania, chyba że Sejm postanowi inaczej.

6. Marszałek Sejmu poddaje pod głosowanie wnioski o odrzucenie poszczególnych poprawek, chyba że ze sprawozdania komisji wynika celowość głosowania łącznego nad częścią lub całością poprawek zawartych w uchwale Senatu.

7. Uchwałę Senatu o odrzuceniu ustawy lub poprawkę zaproponowaną w uchwale Senatu uważa się za przyjętą, jeżeli Sejm nie odrzuci jej bezwzględną większością głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.

8. Sejm, na wniosek Marszałka Sejmu, może rozpatrzyć poprawki zawarte w uchwale Senatu bez uprzedniego skierowania jej do komisji.

Wojciech Odrowąż-Sypniewski

5.03.01

Opinia na temat wykładni art. 50 ust. 6 Regulaminu Sejmu

Stosownie do art. 50 ust. 6 Regulaminu Sejmu „Marszałek Sejmu poddaje pod głosowanie wnioski o odrzucenie poszczególnych poprawek, chyba że ze sprawozdania komisji wynika celowość głosowania łącznego nad częścią lub całością poprawek zawartych w uchwale Senatu”.

Przedmiotem opinii jest odpowiedź na pytanie: czy stanowisko komisji w kwestii łącznego głosowania poprawek zawartych w uchwale Senatu (wszystkich poprawek lub pewnej grupy) jest dla Sejmu wiążące, czy też w wypadku pojawienia się kontrowersji, co do celowości takiego porządku głosowania możliwe jest zastosowanie innego trybu?

Analiza brzmienia art. 50 ust. 6 pozornie mogłaby prowadzić do wniosku, iż stanowisko komisji co do celowości łącznego głosowania senackich poprawek bezwarunkowo wyznacza porządek głosowania tych poprawek.

Pogląd taki znajduje pozorne uzasadnienie w stylistycznej formule zdania zawartego w art. 50 ust. 6 (tryb orzekający zdania „Marszałek Sejmu poddaje pod głosowanie ...”). Przepis ten wyznacza porządek głosowania poprawek senackich przewidując, iż zasadą jest głosowanie wniosków o odrzucenie poszczególnych poprawek, zaś wyjątek od tej zasady stanowi sytuacja, gdy ze sprawozdania komisji wynika „celowość głosowania łącznego nad częścią lub całością poprawek zawartych w uchwale Senatu”. W tym przypadku, jak mogłoby się wydawać, Marszałek zobowiązany jest poddać pod głosowanie wnioski o odrzucenie – wskazanej przez komisję – grupy poprawek.

Wykładnia art. 50 ust. 6 wyprowadzająca z jego brzmienia zasadę, iż stanowisko komisji, o którym mowa w tym przepisie, wyznacza bezwarunkowo porządek głosowania poprawek senackich, wydaje się zapoznawać konstytucyj-

na zasadę obligującą Sejm do zajęcia stanowiska wobec każdej poprawki Senatu (art. 121 ust. 3 Konstytucji) oraz rolę komisji sejmowej w procesie ustawodawczym.

Art. 121 ust. 3 Konstytucji wyznacza zasadę indywidualizacji poprawek zawartych w uchwale Senatu. Sejm zobowiązany jest ustosunkować się do każdej poprawki zaproponowanej w senackiej uchwale. Liczba pojedyncza terminu „poprawka” użyta w art. 121 ust. 3 („poprawkę zaproponowaną w uchwale Senatu uważa się za przyjętą ...” wyznacza procedurę, w której Sejm ma możliwość wyrażenia odmiennej woli ustawodawczej wobec poszczególnych poprawek senackich. Takie rozumienie normy konstytucyjnej potwierdza orzecznictwo TK, jednolite stanowisko doktryny prawa konstytucyjnego i dotychczasowa praktyka ustawodawcza.

Komisje sejmowe są organami wewnętrznymi Sejmu i zgodnie z art. 18 ust. 1 pkt 1 Regulaminu Sejmu powołane są do rozpatrywania i przygotowywania spraw stanowiących przedmiot obrad Izby. Komisje są organami pomocniczymi Sejmu, co oznacza, iż w pracach nad projektem stanowisko komisji nie może ostatecznie przesądzać merytorycznego kształtu ustawy.

W procesie ustawodawczym komisja przedstawia w sprawozdaniu swoje stanowisko wobec poszczególnych poprawek. Nigdy jednak stanowisko komisji nie jest dla Sejmu wiążące. To Sejm *in pleno* uchwała ustawę, a następnie po zgłoszeniu przez Senat poprawek, przyjmuje lub odrzuca te poprawki (art. 120 i art. 121 ust. 3 Konstytucji). Stanowisko komisji nie może determinować kształtu ustawy.

„Pomocniczy” status komisji w pracach nad poprawkami Senatu podkreśla dodatkowo znaczenie zasady, zgodnie z którą Sejm, na wniosek Marszałka Sejmu, może rozpatrzyć poprawki zawarte w uchwale Senatu bez uprzedniego skierowania jej do komisji (art. 50 ust. 8 RS). Istotą tej fazy postępowania jest bowiem stanowisko Sejmu wobec senackich poprawek, a ocena dokonana przez komisję tak w kwestii merytorycznej („przyjąć” lub „odrzuć”), jak i w kwestii porządku głosowania, ma charakter służebny wobec działań izby.

Na tym tle brzmienie art. 50 ust. 6 Regulaminu Sejmu wydaje się stwarzać możliwość łącznego głosowania poprawek wówczas - gdy komisja, która rozpatrywała stanowisko Senatu, uzna to za celowe. „Celowość”, o której mówi art. 50 ust. 6 odnosi się do tych sytuacji, gdy względy legislacyjne, w szczególności spójność logiczna konstrukcji zawartej w poszczególnych poprawkach, wymaga jednolitego rozstrzygnięcia. Chodzi bowiem o to, by odrębne głosowanie przez Sejm poszczególnych poprawek Senatu nie doprowadziło do błędów legislacyjnych.

Jednocześnie nie może budzić wątpliwości, iż stanowisko wyrażające „celowość łącznego głosowania” poprawek Senatu nie może być przez komisję motywowane względami innymi niż legislacyjne.

Gdyby przyjąć, iż postulat komisji, co do łącznego głosowania poprawek niepowiązanych legislacyjnie, jest dla Sejmu wiążący i bezwarunkowo wyznacza porządek głosowania nad poprawkami Senatu, to oznaczałoby to, iż stanowisko komisji w pewnej mierze determinuje ostateczny kształt ustawy. Sejm mógłby bowiem jedynie przyjąć lub odrzucić poprawki, które komisja „połączyła”. Odrębne ustosunkowanie się do poszczególnych poprawek nie byłoby wówczas możliwe. Poglądu takiego nie sposób zaaprobować bowiem oznacza on ograniczenie kompetencji ustawodawczych Sejmu. Stanowisko takie pozostaje w jednoznacznej sprzeczności z konstytucyjną zasadą, iż to Sejm *in pleno* przyjmuje lub odrzuca poprawki Senatu.

Wydaje się zatem, iż zawarty w sprawozdaniu komisji – zgodnie z art. 50 ust. 6 – postulat łącznego głosowania poprawek senackich powinien być uwzględniony przez Marszałka Sejmu tylko wówczas, gdy przemawiają za tym względy natury legislacyjnej.

Wydaje się również, iż w sytuacji gdy pojawia się kontrowersja, co do zasadności łącznego głosowania poprawek, Marszałek Sejmu powinien poinformować posłów o zaistniałych wątpliwościach oraz poddać ocenie izby proponowany przez komisję porządek głosowania. Uznać należy, iż uprawnienie takie mieści się w ramach ogólnych kompetencji „stania na straży praw Sejmu” oraz „przewodnictwa obradom Sejmu” (art. 11 ust. 1 pkt 1 i 4 RS).

W wypadku, gdy stanowisko zawarte w sprawozdaniu komisji budzi wątpliwości posłów, dopuszczalne wydaje się również zgłoszenie wniosku formalnego w sprawie zmiany porządku głosowania.

Jakkolwiek art. 109 ust. 3 wyliczając katalog wniosków formalnych milczy na temat wniosku „o zmianę porządku głosowania”, to jednak taki wniosek formalny wymieniony jest w art. 113 ust. 1. Przepis ten przewiduje, iż po przystąpieniu do głosowania możliwe jest zabieranie głosu tylko dla „zgłoszenia lub uzasadnienia wniosku formalnego o sposobie lub porządku głosowania”. Oznacza to, iż katalog wniosków formalnych zawarty w art. 109 ust. 3 nie jest katalogiem zamkniętym, a wniosek o zmianę „porządku głosowania” stanowi poprawny regulaminowy wniosek formalny.

Art. 51. *Marszałek Sejmu informuje Sejm o uchwałach Senatu przyjmujących bez zmian ustawę uchwaloną przez Sejm oraz o ustawach uchwalonych przez Sejm, co do których Senat nie podjął uchwały.*

Wojciech Odrowąż-Sypniewski
16.07.98

Opinia na temat zakresu przedmiotowego poprawek Senatu do ustawy uchwalonej przez Sejm

1. W przedłożonym zleceniu postawione zostało pytanie "czy zgodnie z art. 121 Konstytucji i art. 50 Regulaminu Sejmu RP Sejm może rozpatrywać jako stanowisko Senatu w sprawie przyjętej przez Sejm ustawy, uchwałę Senatu która nie zawiera poprawek do uchwalonej przez Sejm ustawy, ani nie jest jej odrzuceniem, a której treść odpowiada projektowi ustawy przygotowanej przez komisję sejmową, ale odrzuconej przez Sejm w głosowaniu?"

Pytanie, będące przedmiotem niniejszej opinii w oryginalnym (cytowanym) sformułowaniu zawiera w swojej treści istotną sprzeczność, która powoduje, że odpowiedź na nie jest oczywista i wynika z jego brzmienia. Zgodnie z art. 121 ust. 2 Konstytucji "Senat w ciągu 30 dni od dnia przekazania ustawy może ją przyjąć bez zmian, uchwalić poprawki albo uchwalić odrzucenie jej w całości. Jeżeli Senat w ciągu 30 dni od dnia przekazania ustawy nie podejmie stosownej uchwały, ustawę uznaje się za uchwaloną w brzmieniu przyjętym przez Sejm." Jednocześnie zgodnie z art. 50 ust. 1 Regulaminu Sejmu "Marszałek Sejmu kieruje do rozpatrzenia przez komisję" "uchwałę Senatu zawierającą propozycję dokonania w uchwalonej przez Sejm ustawie określonych zmian". Stosownie zaś do art. 51 ust. 1 "uchwałę Senatu odrzucającą ustawę lub poprawkę zaproponowaną w uchwale Senatu uważa się za przyjętą, jeżeli Sejm nie odrzuci jej bezwzględną większością głosów."

Nie może zatem ulegać wątpliwości (*a contrario*), iż jeżeli Senat nie podejmie uchwały, o której mowa w art. 121 ust. 1 K i art. 50 ust. 1 RS, to "ustawę uznaje się za uchwaloną w brzmieniu przyjętym przez Sejm". Uznać należy, iż dyspozycja art. 121 ust. 1 *in fine* znajduje również zastosowanie jeśli Senat podejmie uchwałę, "która nie zawiera poprawek do uchwalonej przez Sejm ustawy, ani nie jest jej odrzuceniem" (jak zakłada w pytaniu jego autor).

Analogicznie, stosownie do art. 50 ust. 1 RS i art. 51 ust. 1 przedmiotem prac Sejmu może być jedynie "uchwała Senatu odrzucająca ustawę" lub "uchwała Senatu zawierająca propozycję dokonania w uchwalonej przez Sejm ustawie określonych zmian". *A contrario* przedmiotem prac Sejmu nie może być inna uchwała Senatu.

W istocie postawione pytanie w swoim oryginalnym sformułowaniu jest pytaniem retorycznym, bowiem odpowiedź została zawarta w założonej tezie ("uchwała Senatu (...) nie zawiera poprawek do uchwalonej przez Sejm ustawy, ani nie jest jej odrzuceniem").

Autor pytania przesądza w nim, że uchwała Senatu, której "treść odpowiada projektowi ustawy przygotowanej przez komisję sejmową, ale odrzuconej przez Sejm w głosowaniu" jest uchwałą, "która nie zawiera poprawek do uchwalonej przez Sejm ustawy, ani nie jest jej odrzuceniem".

Zagadnienie to wydaje się być w istocie przedmiotem kontrowersji. Pytającemu chodzi - jak się wydaje - o to, czy uchwała Senatu, której "treść odpowiada projektowi ustawy przygotowanej przez komisję sejmową, ale odrzuconej przez Sejm w głosowaniu" podjęta w procedurze rozpatrywania przez Senat ustawy uchwalonej przez Sejm, może być uznana za stanowisko Senatu wobec uchwalonej przez Sejm ustawy w rozumieniu art. 121 ust. 1 K oraz art. 50 ust. 1 RS.

Stwierdzić należy, iż podniesiona kwestia jest w istocie tożsama z problemem dopuszczalnego zakresu poprawek Senatu do uchwalonej przez Sejm ustawy.

Pytanie postawione przez zleceniodawcę sformułowane zostało *in abstracto*. Stwierdzić należy, iż jakkolwiek wskazać można ogólne zasady określające granice przedmiotowe senackich poprawek do uchwalonej przez Sejm ustawy, to udzielenie wiążącej odpowiedzi możliwe jest jedynie *in concreto*.

2. Na wstępie stwierdzić należy, że zagadnienie granic przedmiotowych senackich poprawek do uchwalonej przez Sejm ustawy, które jest częścią szerszego zagadnienia dopuszczalnego zakresu poprawki do projektu, mimo swojej wagi, nie znalazło w dotychczasowej literaturze przedmiotu satysfakcjonującej analizy. Jakkolwiek sygnalizowany był brak legalnej definicji wyrażenia "poprawka do projektu" (wskazywał na to m.in. J. Mordwiłko w artykule, *W sprawie głosowania nad poprawkami do projektów ustaw*, [w:] *Posel jako ustawodawca*, Warszawa 1993, s. 75), to jednak doktryna nie podjęła jak dotychczas całościowych studiów nad tym skomplikowanym problemem. Zawarte w niniejszej opinii uwagi z konieczności również mają charakter cząstkowy.

Problem granic poprawek do projektu (ustawy) stał się przedmiotem licznych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego wśród których wymienić trzeba: orzeczenie TK z 23 listopada 1993 r. sygn. K. 5/93 (poprawki Senatu), orzeczenie TK z 10 stycznia 1995 r. sygn. K. 16/93 (poprawki w procedurze budżetowej), orzeczenie TK z 9 stycznia 1996 r. sygn. K. 18/95 (poprawki w trybie pilnym) oraz orzeczenie TK z 22 września 1997 r. sygn. K. 25/97 (poprawki Senatu). Jakkolwiek wszystkie powołane orzeczenia wydane zostały na gruncie Małej Konstytucji, to wydaje się, iż wypracowana przez Trybunał Konstytucyjny doktryna dotycząca zakresu poprawek do projektu lub ustawy z nielicznymi wyjątkami zachowuje swój walor prawny na gruncie Konstytucji z 2 kwietnia 1997.

Zagadnienie granic przedmiotowych poprawek Senatu do uchwalonej przez Sejm ustawy stało się (po raz pierwszy) przedmiotem orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 listopada 1993 r. (sygn. K. 5/93). W uzasadnieniu tego orzeczenia Trybunał stanął na stanowisku, że "w przeciwieństwie do wniesionego w trybie inicjatywy ustawodawczej projektu ustawy, poprawki Senatu mają wyraźnie ograniczony zakres. Mogą one mieć charakter zarówno formalno-logiczny jak i merytoryczny; dotyczyć jednak muszą wprost materii, która była przedmiotem regulacji w tym tekście, który został przekazany Senatowi. Przy czym jedynym wyznacznikiem zachowania przez Senat formy poprawki nie może być sam tytuł ustawy, czy też ogólnie określony jej cel (...).

Ustalenie, czy mamy do czynienia z poprawką Senatu, czy też z propozycją nowej regulacji prawnej możliwe jest tylko przy zbadaniu konkretnej poprawki do konkretnej ustawy. Ogólnie należy jednak przyjąć, że problemu z ustaleniem zakresu poprawek nie ma, gdy do Senatu trafia nowa ustawa, która po raz pierwszy reguluje jakieś zagadnienie bądź gdy jest to kolejna ustawa w danej materii, uchylająca w całości dotychczasową ustawę i zawierająca nowe uregulowanie tej samej materii. W takim przypadku merytoryczny zakres poprawek Senatu jest praktycznie nieograniczony. Dotyczyć one mogą wszystkich przepisów tej ustawy, również mogą zawierać zupełnie odmienne uregulowania od przyjętych przez Sejm. Problem powstaje natomiast wówczas, gdy ustawa dokonuje jedynie nowelizacji obowiązującej ustawy, w szczególności zaś wtedy, gdy zakres tej nowelizacji jest niewielki" (OTK 1993, cz. II, s. 387).

Trybunał w dalszej części uzasadnienia stwierdził, że niedopuszczalne jest wprowadzanie przez Senat, przy rozpatrywaniu uchwalonej przez Sejm ustawy nowelizującej (zmieniającej inną ustawę), poprawek, których zakres wykracza zasadniczo poza materię zawartą w tekście ustawy nowelizującej (tak że nie mogą być one uznane za poprawki do ustawy nowelizującej). "Wyjście poza (...) tekst nie może być uznane za poprawkę do ustawy. Dotyczyć może bowiem spraw, które w ogóle nie były przedmiotem rozpatrzenia przez Sejm" (*ibidem*).

W analizowanym orzeczeniu Trybunał po raz pierwszy zaakcentował zasadę specyfiki poszczególnych stadiów procesu ustawodawczego, której konsekwencją są określone uprawnienia podmiotów w nim uczestniczących. Trybunał uznał za niedopuszczalne nadużywanie formy poprawki dla faktycznej realizacji prawa inicjatywy ustawodawczej. Jakkolwiek formułowane w tym orzeczeniu uwagi miały przede wszystkim na względzie Senat, to jednak Trybunał zakresem swoich rozważań objął również inną fazę procedury ustawodawczej - rozpatrywanie projektu przez Sejm - uznając, że praktyka nadużywania prawa zgłaszania poprawek prowadzić może "do omijania przez niektóre podmioty, którym przysługuje prawo inicjatywy ustawodawczej (np. rząd), wcześniejszych stadiów procesu ustawodawczego w obawie przed tym, że jego propozycje nie zostaną przyjęte w normalnym postępowaniu. W efekcie może to prowadzić do zniekształcenia konstytucyjnego układu stosunków między naczelnymi organami państwa, nie tylko między dwoma izbami parlamentu" (*ibidem*, s. 390).

Kontynuację analizy dopuszczalnego zakresu senackich poprawek do uchwalonej przez Sejm ustawy Trybunał Konstytucyjny podjął w orzeczeniu z 22 września 1997 r. (sygn. K. 25/97). W uzasadnieniu tego orzeczenia, odnosząc się do rozważań zawartych w uzasadnieniu orzeczeniu TK w sprawie K. 5/93, Trybunał stwierdził, iż zarówno w wypadku ustawy, która po raz pierwszy reguluje jakieś zagadnienie, jak również w wypadku kolejnej ustawy w danej materii, uchylającej w całości dotychczasową ustawę i zawierającej nowe uregulowanie tej samej materii, poprawki Senatu powinny mieścić się w zakresie "materii (przedmiotu regulacji) zawartej w ustawie uchwalonej przez Sejm" (Orzecznictwo TK 1997 nr 3-4, s. 302).

"W trybie zgłaszania poprawek do ustawy uchwalonej przez Sejm, która jest ustawą "nową" w powyższym znaczeniu, Senat nie jest uprawniony do zastępowania treści tej ustawy treścią zupełnie inną, jeśli chodzi o tematykę i przedmiot regulacji, gdyż oznaczałoby to obejście przepisów o inicjatywie ustawodawczej Senatu ... oraz o trybie czytania projektu ustawy w Sejmie ..." (*ibidem*).

W dalszej części uzasadnienia Trybunał uznał, że zastrzeżenia zawarte w uzasadnieniu orzeczenia TK w sprawie K. 5/93, że poprawka nie może dotyczyć "spraw, które w ogóle nie były przedmiotem rozpatrzenia przez Sejm" i że nie może prowadzić do "omijania wcześniejszych stadiów postępowania ustawodawczego" - mimo, iż pierwotnie odniesione zostały przez Trybunał do poprawek do ustawy nowelizującej - dotyczą zgłaszanych przez Senat poprawek do każdej ustawy. "Nie można natomiast mówić o tym, że poprawki dotyczą spraw, które nie były rozpatrzone

przez Sejm wówczas, gdy Senat proponuje alternatywne (niekiedy wręcz przeciwstawne) w stosunku do przyjętych przez Sejm metody i instrumenty regulacji danej materii" (*ibidem*).

Jednocześnie warto podkreślić, iż Trybunał Konstytucyjny za argument przemawiający o związku - analizowanych w cyt. orzeczeniu - poprawek Senatu z materią unormowaną pierwotnie przez Sejm uznał okoliczność faktyczną, że poprawki Senatu wyraźnie nawiązywały do koncepcji zawartej w "pierwszym projekcie poselskim (...), który to projekt był w pracach sejmowych rozpatrywany łącznie z drugim projektem poselskim (...), bliższym zaskarżonej ustawie". Trybunał stwierdził wówczas wprost, iż "rozpatrywanie przez Sejm *in pleno* oraz przez połączone komisje sejmowe obu koncepcji łącznie przeczy opinii o przypadkowości związku poprawek Senatu z pracami ustawodawczymi w Sejmie" (*ibidem*).

3. Wydaje się, iż cytowane orzeczenia TK pozwalają na sformułowanie następujących zasad określających dopuszczalny zakres poprawki do projektu:

1) Pierwszy przypadek tworzy sytuacja, gdy ustawa uchwalona przez Sejm jest nowelizacją obowiązującej ustawy. W takim wypadku zakres poprawek Senatu musi się ograniczać "do ustawy nowelizującej, tj. do tekstu, który został mu przekazany do rozpatrzenia". "Wyjście poza ten tekst nie może być uznane za poprawkę do ustawy". Wyjątkiem jest sytuacja, gdy poprawka wniesiona do tekstu ustawy nowelizującej logicznie i merytorycznie wymaga poczynienia zmian objętych poprawką także w tekście ustawy nowelizowanej (wnioski z K. 5/93).

2) Drugi przypadek tworzą dwie sytuacje:

a) gdy ustawa uchwalona przez Sejm jest ustawą nową, która po raz pierwszy reguluje jakieś zagadnienie,

b) gdy uchwalona przez Sejm ustawa uchyla w całości dotychczasową ustawę i zawiera nowe uregulowanie tej samej materii.

"W takim przypadku merytoryczny zakres poprawek Senatu jest praktycznie nieograniczony. Dotyczyć one mogą wszystkich przepisów tej ustawy, również mogą zawierać zupełnie odmienne uregulowania od przyjętych przez Sejm" (K. 5/93). Praktyczne ograniczenia merytorycznego zakresu poprawek senackich wyznacza treść ("cel") ustawy uchwalonej przez Sejm - tj. tematyka i przedmiot regulacji. Poprawka Senatu również w tym przypadku nie może jednak dotyczyć "spraw, które w ogóle nie były przedmiotem rozpatrzenia przez Sejm", a także nie może prowadzić do "omijania wcześniejszych stadiów postępowania ustawodawczego".

Propozycja Senatu mieści się jednak w dopuszczalnym zakresie "poprawki" jeśli stanowi alternatywne rozwiązanie ("alternatywne metody i instrumenty regulacji") w stosunku do przyjętych przez Sejm sposobów realizacji celu, jaki przyświecał uchwalonej ustawie (wniosek z K. 25/97).

Jednocześnie wydaje się, iż zgodnie z poglądem TK wyrażonym w uzasadnieniu orzeczenia w sprawie K. 25/97, praktyczną ocenę czy poprawki Senatu mieszczą się w dopuszczalnym zakresie może ułatwiać analiza okoliczności faktycznych. Okoliczności te mogą przemawiać za związkiem poprawek Senatu z materią ustawy uchwalonej przez Sejm np. w przypadku, gdy propozycje Senatu, dotyczące ustawy "nowej", nawiązują do rozwiązań, które były przedmiotem rozważań w trakcie prac sejmowych, a które nie znalazły się w uchwalonym tekście ustawy.

Art. 52. *Niezwłocznie po ustaleniu tekstu ustawy w wyniku rozpatrzenia uchwały Senatu albo po uzyskaniu informacji o przyjęciu ustawy przez Senat bądź po bezskutecznym upływie terminu do podjęcia uchwały Senatu Marszałek Sejmu przesyła Prezydentowi tekst ustawy, potwierdzony swoim podpisem.*

Art. 52a. 1. *Wystąpienie Prezydenta o przedstawienie opinii w sprawie ustawy, której poszczególne przepisy Trybunał Konstytucyjny uznał za niezgodne z Konstytucją, Marszałek Sejmu kieruje do komisji, które rozpatrywały projekt ustawy przed uchwaleniem jej przez Sejm, przekazując im jednocześnie wyrok Trybunału Konstytucyjnego dotyczący tej ustawy, wraz z uzasadnieniem.*

2. Komisje, nie później niż w ciągu 14 dni od dnia skierowania pisma Prezydenta do komisji, przedstawiają Marszałkowi Sejmu stanowisko co do celowości zwrócenia ustawy Sejmowi albo podpisania jej przez Prezydenta z pominięciem przepisów uznanych za niezgodne z Konstytucją.

3. Marszałek Sejmu może ustalić krótszy termin przedstawienia stanowiska komisji.

Art. 52b. 1. *Usunięciem niezgodności, w wypadku zwrócenia ustawy Sejmowi przez Prezydenta, jest uchwalenie tekstu odpowiednich zmian przepisów, które Trybunał Konstytucyjny uznał za niezgodne z Konstytucją, z zachowaniem ich dotychczasowego zakresu przedmiotowego.*

2. Usunięcie niezgodności może dotyczyć również niezbędnych zmian redakcyjnych, mających na celu dostosowanie innych przepisów ustawy do przepisów zmienionych, z zachowaniem zakresu, o którym mowa w ust. 1.

Art. 52c. 1. Zwróconą ustawę Marszałek Sejmu kieruje do komisji, które rozpatrywały jej projekt przed uchwaleniem przez Sejm; Marszałek Sejmu może wyznaczyć komisjom termin przedstawienia sprawozdania.

2. Pierwsze posiedzenie komisji obejmuje przedstawienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego oraz wystąpienia Prezydenta w sprawie zwrócenia ustawy Sejmowi, a także debatę w sprawie założeń koniecznych zmian w ustawie; do udziału w tym posiedzeniu komisje zapraszają również przedstawiciela Prezydenta.

3. Sprawozdanie komisji obejmuje propozycje tekstu zmian zwróconej ustawy oraz uzasadnienie konieczności ich wprowadzenia w rozumieniu art. 52b.

4. W sprawach nie uregulowanych stosuje się przepisy art. 35, 37, 38, 39 ust. 1, 3 i 3a oraz art. 40.

Art. 52d. 1. W debacie nad sprawozdaniem komisji niedopuszczalne jest zgłaszanie poprawek wykraczających poza zakres, o którym mowa w art. 52b.

2. W sprawach nie uregulowanych stosuje się przepisy art. 41-45.

Art. 52e. 1. Porządek głosowania jest następujący:

- 1) głosowanie poszczególnych poprawek do zmian,
- 2) głosowanie tekstu zmian w całości, z uwzględnieniem przyjętych poprawek.

2. Marszałek Sejmu odmawia poddania pod głosowanie poprawek wykraczających poza zakres określony w art. 52b.

3. Przed podjęciem decyzji, o której mowa w ust. 2, Marszałek Sejmu może zasięgnąć opinii Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka.

4. W sprawach nie uregulowanych stosuje się przepisy art. 46 ust. 2a-4.

Art. 52f. 1. Marszałek Sejmu przesyła Marszałkowi Senatu i Prezydentowi uchwałę Sejmu w sprawie usunięcia niezgodności w ustawie oraz uzasadnienie konieczności ich wprowadzenia w rozumieniu art. 52b.

2. W sprawach nie uregulowanych stosuje się przepisy art. 48, 50 i 51.

Art. 52g. 1. Marszałek Sejmu przesyła Prezydentowi tekst ustawy ze wskazaniem zmian wynikających z usunięcia niezgodności, ustalonych w wyniku rozpatrzenia jej przez Sejm i Senat, oraz uzasadnienie konieczności ich wprowadzenia w rozumieniu art. 52b.

2. W sprawach nie uregulowanych stosuje się przepis art. 52.

Art. 53. 1. Ustawę, której podpisania Prezydent odmówił, przekazując ją wraz z umotywowanym wnioskiem Sejmowi do ponownego rozpatrzenia, Marszałek Sejmu kieruje do komisji, które rozpatrywały projekt ustawy przed uchwaleniem jej przez Sejm.

2. Marszałek Sejmu zarządza drukowanie wniosku Prezydenta, o którym mowa w ust. 1, i doręczenie go posłom.

3. Po rozpatrzeniu wniosku Prezydenta komisje, do których wniosek ten został skierowany, przedkładają Sejmowi sprawozdanie. W sprawozdaniu tym komisje przedstawiają wniosek o ponowne uchwalenie ustawy w brzmieniu dotychczasowym bądź wniosek przeciwny.

3a. Na posiedzeniu Sejmu przedstawiciel Prezydenta, w jego imieniu, przedstawia motywację wniosku o ponowne rozpatrzenie ustawy przez Sejm, a następnie poseł sprawozdawca przedstawia stanowisko komisji.

4. O ponownym uchwaleniu przez Sejm ustawy w brzmieniu dotychczasowym, większością trzech piątych głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, Marszałek Sejmu powiadamia niezwłocznie Prezydenta.

5. Jeżeli Sejm ponownie nie uchwali ustawy w brzmieniu dotychczasowym, postępowanie ustawodawcze ulega zamknięciu.

Art. 54. 1. Sejm rozpatruje wniosek o przeprowadzenie referendum ogólnokrajowego przedstawiony przez podmioty wskazane w ustawie.

2. Wniosek o przeprowadzenie referendum przedstawiciel lub pełnomocnik wnioskodawcy składa na ręce Marszałka Sejmu.

3. Sejm może postanowić o poddaniu określonej sprawy pod referendum z własnej inicjatywy na wniosek złożony przez Prezydium Sejmu, komisję sejmową lub co najmniej 15 posłów; art. 31 ust. 1 stosuje się odpowiednio; do wniosku dołącza się uzasadnienie.

4. Marszałek Sejmu kieruje wniosek na posiedzenie Sejmu; art. 34 ust. 2 stosuje się odpowiednio.

5. Przedstawiciel lub pełnomocnik wnioskodawcy na posiedzeniu Sejmu uzasadnia wniosek i odpowiada na pytania posłów, a także ma prawo uczestniczenia w posiedzeniach komisji, o której mowa w art. 54a ust. 3.

Janusz Mordwiłko
14.02.00

W sprawie trybu postępowania Sejmu z wnioskiem grupy obywateli o przeprowadzenie referendum ogólnokrajowego

W świetle art. 125 ust. 2 Konstytucji referendum ogólnokrajowe ma prawo zarządzić Sejm lub Prezydent RP za zgodą Senatu. Konstytucyjne zasady i tryb zarządzenia oraz przeprowadzenia referendum przez Sejm reguluje ustawa z dnia 29 czerwca 1995 r. oraz Regulamin Sejmu (art. 54 – 54c).

Przedmiotem zlecenia są niektóre aspekty wiążące się z postępowaniem Sejmu z wnioskiem grupy obywateli, wnoszącej o zarządzenie, z ich ramienia, referendum ogólnokrajowego przez Izbę. Wymogi jakie musi spełniać wniosek kierowany m.in. przez grupę obywateli do Sejmu o zarządzenie referendum ogólnokrajowego, określa art. 5 ust. 1 i 2 oraz art. 6 (zwłaszcza ust. 1 – 3) ustawy o referendum, a także przepisy Regulaminu Sejmu, zwłaszcza art. 54 ust. 3 RS.

W świetle zatem ustawy i przepisów Regulaminu Sejmu wniosek o zarządzenie referendum ogólnokrajowego przez Sejm, pochodzący od grupy obywateli, powinien (wymogi obligatoryjne):

1) pochodzić od podmiotu uprawnionego do złożenia takiego wniosku; krąg podmiotów wyznacza art. 5 ust. 1 ustawy, wśród wymienionych w tym przepisie podmiotów jest „grupa obywateli”,

2) wniosek musi być złożony na piśmie – o zarządzenie referendum w określonej sprawie, nie może to być sprawa dotycząca wydatków i dochodów, obronności państwa oraz amnestii,

3) wniosek musi spełniać wymogi określone w art. 6 ust. 1-3 ustawy, a więc w przypadku wniosku grupy obywateli zawierać:

a) wykaz poparcia co najmniej 500 000 osób posiadających prawo wybierania do Sejmu, wyrażony w postaci prawidłowo złożonych (według wzoru PKW) podpisów tych osób,

b) wskazanie osoby pełnomocnika, w pisemnym oświadczeniu pierwszych 15 osób, które udzieliły poparcia wnioskowi,

4) wniosek o zarządzenie referendum powinien (obowiązek) określać propozycje pytań lub wariantów rozwiązań w sprawie, którą wnioskodawca zamierza poddać referendum (art. 5 ust. 2 ustawy),

5) wniosek powinien zawierać uzasadnienie (art. 54 ust. 3 Regulaminu Sejmu), w formie pisemnej, będące integralną częścią wniosku.

Wskazane powyżej wymogi wniosku o zarządzenie referendum przez Sejm, pochodzącego od grupy obywateli, są niezbędne, co nie oznacza, iż we wniosku nie mogą (nie ma przeszkód prawnych) zostać pomieszczone inne elementy takie np. jak: proponowanie formy i brzmienia karty do głosowania, zwłaszcza sposobu pouczenia o sposobie głosowania, termin (data) proponowanego referendum.

Tego rodzaju elementy mogą zostać we wniosku zamieszczone, wszak dają one szerszy obraz referendum o którego zarządzenie zabiega w Sejmie wnioskodawca, stwarzają one szersze pole do wniesienia w istotę propozycji wnioskodawcy, a więc m.in. debaty nad wnioskiem w trakcie prac sejmowych. Podkreślny jednak – tego rodzaju

elementy mogą zostać (jako dodatkowe informacje), lecz nie muszą być zawarte we wniosku o zarządzenie referendum.

Pewnego wyjaśnienia z naszej strony wymaga kwestia, wymienionego elementu obligatoryjnego, w postaci uzasadnienia wniosku o zarządzenie referendum.

Co prawda ust. 3 art. 54 Regulaminu Sejmu traktuje o podmiotach wewnątrzsejmowych, inicjujących referendum sejmowe, ale pomieszczenie tego ustępu w art. 54, w którym w ust. 1 (i nie tylko) stanowi się ogólnie o „podmiotach wskazanych w ustawie”, (mających prawo wnioskowania o przeprowadzenie referendum), oraz legislacyjna redakcja ust. 3 art. 54, wskazują, iż wymóg uzasadnienia odnosi się do wszystkich (a nie tylko wymienionych w ust. 3 zd. 1) podmiotów uprawnionych, w świetle ustawy, do wnioskowania o przeprowadzenie referendum.

O niektórych aspektach uzasadnienia do zarządzanego referendum pisałem w opinii z dnia 2 stycznia 1996 r. „w sprawie zakresu zadań i obowiązków Sejmu wynikających z ustawy o referendum” („Przegląd Sejmowy” nr 5(17)96, s. 86). Pisałem wówczas m.in., iż organy zarządzające referendum dążąc do osiągnięcia tą drogą zamierzonych celów społecznych muszą możliwie pełnie i wszechstronnie przedstawić i wyjaśnić społeczeństwu: po pierwsze – przesłanki oraz motywy podjęcia decyzji o przeprowadzeniu referendum, czym kierowały się odwołując się do instytucji demokracji bezpośredniej w określonej sprawie (tej a nie innej) oraz jaki jest cel zarządzanego referendum; po drugie – rzeczywisty stan sprawy (spraw) poddanej referendum; po trzecie – treść i sens pytań, a zwłaszcza używanych w pytaniach pojęć, terminów, sformułowań itp.; po czwarte – konsekwencje referendum, czyli skutki społeczne, gospodarcze, finansowe, prawne jakie mogą nastąpić w razie pozytywnej lub negatywnej odpowiedzi na pytania.

Takie elementy uzasadnienia, ciężące na organie zarządzającym referendum wyprowadziłem z art. 38 ustawy o referendum. Ponieważ obowiązek uzasadnienia (przedstawienia i wyjaśnienia) celu i sensu referendum spoczywa m.in. na organie zarządzającym referendum, to może on stosownie do art. 54 ust. 3, domagać go się od wnioskodawcy. Należy zatem uznać, iż wniosek o przeprowadzenie referendum, także przez grupę obywateli powinien (postrzegam to więc w kategoriach obowiązku) zawierać uzasadnienie, którego zasadnicze elementy określiłem powyżej.

Wymóg uzasadnienia w formie pisemnej, stanowiącego integralną część wniosku, pozostaje w logicznym związku z treścią art. 54a ust. 1 Regulaminu Sejmu, wszak rozpatrzenie wniosku przez Sejm w pierwszym stadium („czytania”) obejmuje „jego uzasadnienie przez wnioskodawcę”. A więc na posiedzeniu Izby, w tym stadium rozpatrywania wniosku wnioskodawcy (pełnomocnik wnioskodawcy) uzasadnia wniosek, oczywiście w tym przypadku w formie ustnej (por. art. 54 ust. 5 i 54a ust. 1 Regulaminu Sejmu).

O ile w świetle art. 54a ust. 3 Regulaminu Sejmu postrzegam wymóg uzasadnienia pisemnego wniosku o zarządzenie referendum, o tyle stosowanie Regulaminu Sejmu „odpowiednio” do postępowania z wnioskiem nie pozwala m.zd. na jego merytoryczną kontrolę przez Marszałka Sejmu, a przede wszystkim zastosowanie tych przepisów Regulaminu (art. 31 ust. 5 Regulaminu Sejmu), które stwarzałyby Marszałkowi możliwość zwrócenia wniosku, o zarządzenie referendum wnioskodawcy, z powodu uznania uzasadnienia za niedostateczne (wadliwe).

Wniosek o przeprowadzenie referendum, skierowany do Sejmu i spełniający wymogi ustawy oraz Regulaminu Sejmu, Marszałek Sejmu kieruje na posiedzenie Izby (art. 54 ust. 4 Regulaminu Sejmu). Skierowany w tym trybie na posiedzenie Izby wniosek musi zostać poddany sejmowej procedurze „pierwszego czytania” analogicznej do procedury pierwszego czytania ustawy. Treść art. 54 ust. 4 wskazuje, iż określony art. 34 ust. 2 Regulaminu Sejmu zakres spraw, w których istnieje obowiązek przeprowadzenia pierwszego czytania ustawy na posiedzeniu plenarnym Sejmu został poszerzony o materię referendum ogólnokrajowego.

Pierwsze czytanie wniosku o przeprowadzenie referendum na posiedzeniu Sejmu składa się z elementów określonych w art. 54a ust. 1 Regulaminu Sejmu, wspartym art. 54 ust. 5. Zamknięcie pierwszego czytania wniosku na posiedzeniu Sejmu (po wyczerpaniu elementów z art. 54a ust. 1) dokonuje się dwoma elementami wynikającymi z art. 54a ust. 1 Regulaminu Sejmu.

Pierwszy polega na podjęciu przez Sejm (bezwzględną większością głosów, przy quorum co najmniej połowy ustawowej liczby posłów), uchwały w sprawie przyjęcia wniosku o przeprowadzenie referendum. M.zd. jest to formalna uchwała kończąca fazę pierwszego czytania wniosku, (a zatem „wynikowa” jak pisze w zleceniu p. Minister M. Graniecki), jest to uchwała, którą Sejm podejmuje (obligatoryjnie) po zakończeniu debaty nad wnioskiem (o której mowa w art. 54a ust. 1 Regulaminu Sejmu). Po zakończeniu debaty Sejm powinien podjąć rozstrzygnięcie (uchwałę) o przyjęciu bądź oddaleniu wniosku o przeprowadzenie referendum. Uchwałę w sprawie przyjęcia wniosku Sejm podejmuje m.zd. na wniosek Marszałka Sejmu, który stosownie do art. 54a ust. 2 Regulaminu Sejmu (po zakończeniu debaty) powinien poddać pod głosowanie wniosek o przyjęcie wniosku o przeprowadzenie referendum. W przypadku niespełnienia wymogów wskazanych w art. 54a ust. 2 Regulaminu Sejmu należy przyjąć, iż Sejm nie przyjął uchwały w sprawie wniosku o przeprowadzenie referendum. Regulamin stanowi, iż „niepodjęcie” (co oznacza niezbyt zręcznie językowo niepodjęcie uchwały w pozytywnym znaczeniu tego słowa, a więc „niezaakceptowa-

nie” wniosku) uchwały w sprawie przyjęcia wniosku oznacza jego nieuwzględnienie. Regulamin używa terminu „niepodjęcie” w znaczeniu niezaakceptowania, nie przyjęcia wniosku w znaczeniu pozytywnym, a probującym, jest to termin o tyle dający się wytłumaczyć, iż niezaakceptowanie wniosku o przeprowadzenie referendum, a więc jego „niepodjęcie” zamyka sejmowy bieg sprawy, a sam fakt głosowania i jego rezultaty nie muszą być publikowane, ich urzędowy ślad pozostaje w sprawozdaniu stenograficznym z danego posiedzenia Sejmu.

W świetle art. 54a ust. 2 Sejm podejmuje jedynie uchwałę w znaczeniu formalnym – jej treścią jest rozstrzygnięcie w sprawie przyjęcia bądź nieprzyjęcia wniosku o przeprowadzenia referendum. Ta uchwała mając charakter formalny powinna jedynie traktować (identyfikować) w sprawie jakiego rodzaju wniosku Sejm rozstrzygał. Treścią tej uchwały nie musi, a nawet chyba nie powinien być, cały wniosek o przeprowadzenie referendum, który w myśl ustawy o referendum zawiera wiele elementów, w tym m.in. pytania lub warianty rozwiązań.

Moim zdaniem uchwała podejmowana przez Sejm w trybie art. 54a ust. 2 Regulaminu Sejmu ma formalny charakter dlatego, że w całej tej początkowej fazie pierwszego czytania wniosku, stanowi się tylko o „wniosku” o przeprowadzenie referendum. Sejm przyjmuje bądź nie przyjmuje wniosku o przeprowadzenie referendum natomiast nie rozstrzyga w tym stadium o brzmieniu pytań czy proponowanych rozwiązań, to rozstrzygnięcie następuje dopiero na zakończenie drugiej fazy, której elementy określają przepisy art. 54a ust. 3 i 54b oraz 54c Regulaminu Sejmu.

Uchwała Sejmu, kończąc pierwsze stadium sejmowego postępowania z wnioskiem o przeprowadzenie referendum, powinna mieć zatem charakter formalny (rozstrzygnięcia Izby w sprawie przyjęcia lub nie przyjęcia wniosku), acz w jej syntetycznej treści musi nastąpić identyfikacja wniosku, a więc stwierdzenie w jakiej sprawie uchwała jest przyjmowana. Wniosek wnioskodawców o zarządzenie referendum powinien być integralną częścią – „załącznikiem” uchwały Sejmu, ale nie jej treścią.

Drugim elementem, ale ściśle związanym z powyżej omówionym, końcowej fazy pierwszego czytania wniosku o przeprowadzenie referendum, jest czynność wynikająca z art. 54a ust. 3 Regulaminu Sejmu. Czynność polegająca na odesłaniu przez Sejm wniosku o przeprowadzenie referendum do Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka zachodzi tylko wówczas - jeżeli Sejm, w trybie ust. 2 art. 54a, podjął uchwałę w sprawie przyjęcia wniosku o przeprowadzenie referendum. Rozdzieliliśmy zatem ostatnią czynność Sejmu w stadium pierwszego czytania, jaką jest podjęcie uchwały, na dwa elementy, ale w rzeczywistości jest to niejako jeden element. Skierowanie wniosku przez Sejm (rozumiem, że oświadczenie takie składa Marszałek Sejmu) do Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka jest konsekwencją (skutkiem prawnym) podjęcia przez Sejm uchwały o przyjęciu wniosku o przeprowadzenie referendum.

Podjęcie przez Sejm uchwały o przyjęciu wniosku o przeprowadzenie referendum i skierowanie go do Komisji kończy pierwsze stadium sejmowego postępowania z wnioskiem i zarazem otwiera drugie stadium prac sejmowych nad wnioskiem o przeprowadzenie referendum w określonej sprawie.

Komisja, zaakcentujmy to mocno, „na podstawie wniosku” (a nie uchwały Sejmu - art. 54b ust. 1 Regulaminu Sejmu) przesłanego jej przez Sejm, będącego swoistym „załącznikiem” uchwały Sejmu, podjętej w trybie art. 54a ust. 2 Regulaminu Sejmu, ma przygotować „projekt uchwały o przeprowadzeniu referendum”. Projekt uchwały o przeprowadzeniu referendum, który na zlecenie Sejmu ma przygotować Komisja powinien być substratem „treści karty do głosowania”, a więc odpowiadać stosownym elementom karty do głosowania.

W każdym bądź razie projekt uchwały o przeprowadzeniu referendum, przygotowany przez Komisję, nie może zmieniać zakresu przedmiotowego wniosku rozpatrzonego przez Sejm ani merytorycznej treści pytań lub wariantów rozwiązań „w części dotyczącej karty do głosowania”.

W świetle art. 8 ust. 1 ustawy o referendum uchwała Sejmu, w sprawie przeprowadzenia referendum, musi zawierać m.in. (pkt 2 art. 8 ust. 1) „treść karty do głosowania”. Elementy urzędowej karty do głosowania określa art. 2 ust. 2 oraz art. 23 ustawy o referendum.

Zasadniczym zadaniem Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka, do której Sejm przekazuje (w przypadku jego przyjęcia w drodze swojej uchwały) wniosek o zarządzenie referendum jest przygotowanie projektu „uchwały Sejmu o przeprowadzenie referendum”.

Komisja pracując nad przygotowaniem projektu takiej uchwały uwzględnia treść wniosku o zarządzenie referendum złożonego przez wnioskodawcę do Sejmu oraz materiały z całości kształtu prac Sejmu nad wnioskiem, powstałe w toku pierwszego czytania wniosku. Zakres prac i możliwości Komisji w tym zakresie określa, nie najbardziej precyzyjnie art. 54b ust. Regulaminu Sejmu i w pewnym sensie ust. 2 tegoż artykułu Regulaminu Sejmu. Przede wszystkim wynika z tych postanowień regulaminu, że Komisja nie może zmieniać zakresu przedmiotowego wniosku rozpatrzonego w pierwszym stadium przez Sejm ani merytorycznej treści pytań lub wariantów rozwiązań.

W wyniku swoich prac Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka przedstawia Sejmowi, w sprawozdaniu, „projekt uchwały o przeprowadzeniu referendum”. Projekt takiej uchwały powinien zawierać następujące elementy (art. 8 ust. 1 pkt 1-4 ustawy);

- a) podstawę prawną przeprowadzenia referendum,
- b) treść karty do głosowania,
- c) termin przeprowadzenia referendum,
- d) kalendarz czynności związanych z przeprowadzeniem referendum.

Komisja w swojej propozycji musi pamiętać, jakie elementy musi zawierać urzędowa karta do głosowania (określa je art. 23 ust. 2 i 3 ustawy), bowiem państwowa Komisja Wyborcza ustala jedynie wzór karty do głosowania, a więc graficzny wizerunek określonej w sejmowej uchwale „treści karty do głosowania”. A także postanowienie art. 5 ust. 3 ustawy, iż Sejm w uchwale o przeprowadzeniu referendum ustala treść pytań lub wariantów rozwiązań w sprawie poddanej pod referendum.

Komisja, po zakończeniu swoich prac, przedstawia Sejmowi w sprawozdaniu „projekt uchwały o przeprowadzeniu referendum”. Sejm podejmuje uchwałę o przeprowadzeniu referendum według zasady określonej w art. 54c Regulaminu Sejmu.

Art. 54a. 1. Rozpatrzenie wniosku obejmuje jego uzasadnienie przez wnioskodawcę, pytania posłów i odpowiedzi wnioskodawcy oraz debatę.

2. Po rozpatrzeniu wniosku Sejm bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów podejmuje uchwałę w sprawie jego przyjęcia; niepodjęcie uchwały w sprawie przyjęcia wniosku oznacza jego nieuwzględnienie.

3. W razie przyjęcia wniosku Sejm kieruje go do Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka w celu przygotowania i przedstawienia projektu uchwały o przeprowadzeniu referendum.

Art. 54b. 1. Projekt uchwały, opracowany przez komisję na podstawie wniosku, o którym mowa w art. 54 ust. 1, w części dotyczącej treści karty do głosowania nie może zmieniać zakresu przedmiotowego wniosku rozpatrzonego przez Sejm ani merytorycznej treści pytań lub wariantów rozwiązań.

2. W przypadkach określonych w ust. 1 Marszałek Sejmu nie poddaje pod głosowanie poprawek, w tym również pochodzących od wnioskodawcy, albo wniosków mniejszości, zmieniających zakres przedmiotowy wniosku lub merytoryczną treść pytań lub wariantów rozwiązań.

Art. 54c. Sejm podejmuje uchwałę o przeprowadzeniu referendum bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.

Art. 55. 1. W trybie przewidzianym dla uchwał Sejm może podejmować:

1) rezolucje - zawierające wezwanie określonego organu państwowego do podjęcia wskazanego w rezolucji jednorazowego działania,

2) deklaracje - zawierające zobowiązanie do określonego postępowania.

2. Ponadto Sejm może podejmować:

1) apele - zawierające wezwanie do określonego zachowania się, podjęcia inicjatywy lub zadania,

2) oświadczenia - zawierające stanowisko w określonej sprawie.

Beata Szepietowska

16.03.93

Opinia w sprawie trybu postępowania w Sejmie z projektem apelu

I. Zakres przedmiotowy apelu

Zgodnie z art. 55 ust. 2 pkt 1 Regulaminu Sejmu (M.P. z 1992 r. Nr 26, poz. 185 z późn.zm.) apel Sejmu jest prawnie nie wiążącym wezwaniem do określonego zachowania się, podjęcia inicjatywy lub zadania.

Przepis ten nie ustanawia *expressis verbis* adresatów apelu, co oznacza, że może być skierowany zarówno do podmiotów sejmowych (np. indywidualnych posłów; klubów czy kół), jak też do podmiotów pozasejmowych (np. organów administracji państwowej, samorządowej).

Należy jednak podkreślić, że wezwanie do wskazanego w apelu zachowania, podjęcia inicjatywy lub zadania nigdy nie skutkuje obowiązkiem jego realizacji przez adresata.

Jest to zatem prawna forma sygnalizacji przez Sejm potrzeby zaistnienia określonego stanu faktycznego (prawnego), którego rzeczywiste powstanie zawsze będzie uzależnione od suwerennej decyzji (wyrazu woli) adresata apelu. Stąd, kiedy apel Sejmu daje adresatowi możliwość zajęcia stanowiska, zgodnego z własną oceną zasadności czy dopuszczalności prawnej działań stanowiących przedmiot apelu.(...)

II. Tryb postępowania w Sejmie z projektem apelu

Tymczasowy Regulamin Sejmu RP (M.P. z 1986 r. Nr 21, poz. 121 z późn.zm.) jednoznacznie rozstrzygał w art. 48 pkt 4, że w trybie przewidzianym dla uchwał Sejm może podejmować apele.

W świetle art. 55 obowiązującego Regulaminu Sejmu literalna interpretacja zawartych w nim przepisów może prowadzić do wniosku, zgodnie z którym jedynie rezolucje i deklaracje są podejmowane w trybie przewidzianym dla uchwał (ust. 1 tego artykułu).

Bowiem, ust. 2 art. 55 nie wskazując *explicite* trybu podejmowania, ustanawia apele i oświadczenia jako inne formy wyrażenia woli przez Izbę.

Przyjęta wyżej wykładnia ujawniłaby zatem lukę w procedurze prawotwórczej Sejmu, który to fakt trudno pogodzić z dyrektywami zupełności i spójności systemu prawa, jakimi kieruje się ustawodawca racjonalny.

Uznając zasadność przyjęcia trybu przewidzianego dla podejmowania uchwał również przy podejmowaniu apeli i oświadczeń, należy stwierdzić, że istnieją wobec tego dwie możliwości stosowania Regulaminu Sejmu w przypadku projektu apelu.

Pierwsza z nich zakłada ściśle stosowanie wszystkich przepisów z postępowania uchwałodawczego, w szczególności art. 37 uznającego kierowanie projektu do komisji właściwych, w tym Komisji Ustawodawczej.

Druga oznacza stosowanie tych przepisów odpowiednio, czego wyrazem jest decyzja Prezydium Sejmu o przekazaniu projektów apeli wyłącznie Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich jako komisji właściwej.

Wydaje się jednak, że omawiane projekty apeli - ze względu na kwestionowaną poprawność legislacyjną zawartych w nich postanowień - powinny ulec rozpatrzeniu również przez Komisję Ustawodawczą, której zakres działania wyznaczają przecież sprawy związane z zapewnieniem prawidłowości w wykonywaniu przez Sejm funkcji prawodawczej.(...)

Andrzej Szmyt
2.02.94

Charakter prawny i moc wiążąca rezolucji Sejmu

Przedstawienie opinii w powyższej sprawie w świetle obowiązujących przepisów prawnych musi być - dla uwytklenia sensu zachodzących zmian - poprzedzone zwięzłym przedstawieniem stanu poprzedniego. Punkt wyjścia stanowi tu b. Konstytucja z 1952 r. z uwzględnieniem zmian z 1976 r. i 1989 r.:

1) Art. 15 ust. 3 Konstytucji z 1952 r. w pierwotnym brzmieniu przewidywał, iż "Sejm uchwała ustawy oraz sprawuje kontrolę nad działalnością innych organów władzy i administracji państwowej" - co stanowiło podstawę dla wyróżnienia funkcji ustawodawczej i funkcji kontrolnej parlamentu, a jednocześnie tenże art. 15 stanowił, że Sejm jest "najwyższym organem władzy państwowej" (ust. 1) i "jako najwyższy wyraziciel woli ludu pracującego miast i wsi urzeczywistnia suwerenne prawa narodu" (ust. 2) - co pozwalało zakodowaną tu koncepcję ustrojową traktować w kategoriach zasady jednolitości władzy państwowej z nadrzędną pozycją parlamentu oraz dostrzegać podstawy konstytucyjne dla wyróżnienia funkcji zwanej na ogół funkcją ogólnego kierownictwa państwowego. Koncepcje te znajdowały wzmocnienie w szczegółowych przepisach konstytucyjnych, określających relacje między parlamentem a innymi organami państwa. Istotną konsekwencją powyższej koncepcji była dopuszczalność wyznaczania przez Sejm innym organom państwa wiążących prawnie dyrektyw w formie także innej niż ustawa; praktyka taka miała miejsce w formie różnorodnych uchwał Sejmu.

2) Instytucję rezolucji - jako pewnego rodzaju uchwały Sejmu - znały regulaminy już Sejmu I kadencji (art. 32 ust. 1, pkt 5 ówczesnego *Regulaminu*) oraz Sejmu II kadencji (art. 40 ust. 1 ówczesnego *Regulaminu Sejmu*, a od 1972 r. też art. 41 ust. 6); praktyka uchwalania przez Sejm rezolucji była szczególnie częsta w okresie II kadencji, następnie na długo zanikła. Obowiązujący, długo wspomniany art. 40 ust. 1 *Regulaminu Sejmu*, określający charakter prawny rezolucji, postrzegał ją jako uchwałę Sejmu, zawierającą "postulaty pod adresem Rady Państwa, Prezesa

Najwyższej Izby Kontroli, Rządu, Prokuratora Generalnego PRL i poszczególnych ministrów". Samo pojęcie "postulatu" winno chyba prowadzić do postrzegania rezolucji jako raczej aktu wiążącego tylko politycznie i w tym sensie było nawet mylące, skoro z uwagi na przyjmowaną koncepcję pozycji prawnej i funkcji Sejmu *communis opinio* nadawała mu jednak charakter aktu wiążącego w kategoriach prawnych. Moc prawną uchwał sejmowych postrzegano na ogół jako wyznaczoną pozycją Sejmu, co jednak nie prowadziło do konkluzji o konkurencyjności (wymienności) uchwał i ustaw, jako że uchwały nie obejmowały tych samych spraw co ustawy; obydwa rodzaje aktów Sejmu różniła ich treść, bowiem uchwały nie mogły - z uwagi na przyjmowaną interpretację postanowień konstytucyjnych - regulować treści zastrzeżonych dla ustawy i uregulowanych ustawowo. Treści regulowane w formie uchwał były jednak bardzo zróżnicowane, a wśród nich rezolucje postrzegane były raczej jako akty o bardziej konkretnym charakterze, mogące przy tym zawierać tak dyrektywy organizacyjne, jak i *stricte* merytoryczne. Rezolucje mogły więc np. zawierać żądanie przedłożenia przez rząd - nawet w określonym terminie - inicjatyw ustawodawczych w określonych sprawach, a nawet określać pewne elementy *meritum* przyszłego projektu ustawy.

3) Wyrazem umocnienia roli uchwał Sejmu i tych funkcji tego organu, które mogły zostać w tej formie wyrażone, było wprowadzenie w 1972 r. do Regulaminu Sejmu przepisu umożliwiającego komisjom sejmowym "rozpatrywanie spraw związanych z wprowadzaniem w życie i wykonywaniem (...) uchwał Sejmu". Dotyczyć to mogło więc także rezolucji sejmowych.

4) Nowelizacja Konstytucji w 1976 r. oznaczała m.in. uzupełnienie dotychczasowej treści art. 15 ust. 3 (po nowelizacji - art. 20 ust. 3) o sformułowanie, iż Sejm "podejmuje uchwały określające podstawowe kierunki działalności państwa", co przede wszystkim oznaczało podniesienie do konstytucyjnej rangi *explicite* wyrażonego nakazu określania przez Sejm podstawowych kierunków działalności państwa oraz nałożenie na parlament konstytucyjnego obowiązku podejmowania uchwał, które określałyby owe podstawowe kierunki. Pojęcie "określania" nie budziło wątpliwości, że chodzi w nim o rozstrzygnięcie w sposób prawnie wiążący, niezależnie od nadal aktualnej argumentacji uwzględniającej stanowisko Sejmu jako najwyższego organu władzy państwowej i jego pozycję wobec innych organów państwa. Powyższa nowelizacja *Konstytucji* umacniała koncepcję funkcji Sejmu w zakresie zwierzchniego kierownictwa, choć przy tej okazji podkreślono, iż Sejm i na gruncie dotychczasowych przepisów konstytucyjnych miał prawo - w różnych formach - określać podstawowe kierunki działalności państwa. Umocnione zostały konstytucyjne podstawy dla postrzegania Sejmu nawet jako organu "rządząco-zarządzającego".

5) Instytucja rezolucji była jednym z prawzorów uchwał problemowych Sejmu. Uchwały problemowe zaś, wydawane w szerszym zakresie dziedzin działalności państwa, nie przekreśliły jednak uchwał typu rezolucji, choć w pewnym zakresie mogły je zastępować z tym samym skutkiem.

6) Art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy z 31 lipca 1985 r. o obowiązkach i prawach posłów i senatorów przewiduje do dziś ogólnie, iż "posłowie, realizując konstytucyjne uprawnienia Sejmu, uczestniczą w sprawowaniu władzy państwowej, w szczególności przez czynny udział w kształtowaniu podstawowych kierunków działalności i polityki państwa"; regulacja ta, choć wyraźnie stanowi nawiązanie do art. 20 ust. 3 *Konstytucji* z 1952 r., musi być interpretowana z uwzględnieniem aktualnego stanu unormowania konstytucyjnych uprawnień Sejmu.

7) Kwintesencję sposobu rozumienia instytucji rezolucji sejmowej na gruncie ówczesnych uregulowań ustrojowoprawnych wyrażał art. 48 *Regulaminu Sejmu* z 17 lipca 1986 r. w stwierdzeniu, że w trybie przewidzianym dla uchwał Sejm może podejmować "rezolucje - zawierające prawnie wiążące wezwanie określonego organu państwowego do podjęcia wskazanego w rezolucji jednorazowego działania".

Na marginesie można dodać, że w tymże art. 42 Regulaminu przewidziano też: oświadczenia - zawierające stanowisko w określonej sprawie, deklaracje - zawierające zobowiązanie do określonego postępowania, apele - zawierające prawnie niewiążące wezwanie do określonego zachowania się, podjęcia inicjatywy lub zadania.

W tymże Regulaminie Sejmu utrzymano przepis przewidujący, iż komisje sejmowe "rozpatrują sprawy związane z wprowadzaniem w życie i wykonywaniem (...) uchwał Sejmu" (art. 86 ust. 1 pkt 7) oraz wprowadzono nowy przepis *explicite* przewidujący, iż w powyższym zakresie "właściwe komisje Sejmu przeprowadzają kontrole".

8) Zasadnicze zmiany Konstytucji w 1989 r., wyraźnie zapoczątkowujące zmiany modelu ustrojowego w kierunku zasady podziału władzy, pozostawiły jednak art. 20 ust. 3 w brzmieniu z 1976 r., a także - co ważne dla istoty interesującego nas problemu - nie naruszyły brzmienia art. 20 ust. 1 i 2. W systemie opartym na trójpodziale władzy egzekutywa (rząd) stanowi organ zarządzający, zaś sejmowa kompetencja do podejmowania uchwał wiążących prawnie w ramach funkcji kierownictwa stanowi niekonsekwencję ustrojową. Parlament bowiem, co do zasady, traci pozycję organu nadrzędnego nad innymi, uzyskując pozycję równorzędną. Nie może to oznaczać wykluczenia możliwości zajmowania przez parlament stanowiska w określonej sprawie, ale też istota sprawy tkwi w tym, by akty w formie uchwał nie stanowiły dla adresatów (organów władzy wykonawczej) wiążących prawnie dyrektyw, lecz ograniczały się do znaczenia informująco-sygnalizacyjnego. Stan norm konstytucyjnych w okresie od kwietnia

1989 r. do grudnia 1992 r. (wejścia w życie ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym) miał jednak wyraźnie charakter hybrydalny.

9) Na poziomie norm regulaminowych stan prawny charakteryzował się brakiem zmian w interesującym nas zakresie i utrzymaniem - wprawdzie "tymczasowym" - rozwiązań dotychczasowych. Z jednej strony - należy zauważyć, że i te normy regulaminowe winny być interpretowane w sposób zapewniający priorytet obowiązującym wówczas normom o mocy konstytucyjnej, z drugiej zaś strony - wskazać należy na powrót praktyki uchwalania przez Sejm rezolucji, publikowanych w Dzienniku Urzędowym "Monitor Polski" (por. np. M.P. z 1992 r. Nr 35, poz. 249 i nr 39, poz. 286), z brzmienia których wyraźnie wynika, iż Sejm nadaje im charakter "zobowiązujący". Nie można przy tym nie zauważyć, że instytucja rezolucji rozumianej jako akt prawnie wiążący w systemie podziału władzy prowadzić może do napięć w stosunkach między legislatywą a egzekutywą.

10) Wyrazem - jak się wydaje - świadomości co do konieczności odmiennego, niż dotychczas, rozumienia instytucji rezolucji jest art. 55 obowiązującego Regulaminu Sejmu z dnia 30 czerwca 1992 r., uchwalonego pod rządami ówczesnych przepisów konstytucyjnych, a więc jeszcze sprzed tzw. Małej Konstytucji. Nawet w czasie obowiązywania ówczesnego art. 20 Konstytucji z 1952 r. charakterystyczna wydaje się zmiana brzmienia przepisu regulaminowego, gdzie przy określaniu charakteru rezolucji pominięte zostaje wcześniejsze sformułowanie, iż wezwanie określonego organu państwowego do podjęcia wskazanego w rezolucji jednorazowego działania jest "prawnie wiążące". Współgra z tym rezygnacja Sejmu w określaniu explicite swych apeli jako "prawnie niewiążących" wezwań do określonego zachowania się, podjęcia inicjatywy lub zadania (art. 55 RS). Obie formy uchwał zostały tu w sposób charakterystyczny zrównane co do ich mocy. Należy przy tym zaznaczyć, iż pojęcie "wezwania" nie zawiera - jak się wydaje - w sobie ładunku treściowego, tkwiącego w stwierdzeniu, iż Sejm "określa" działanie innego organu. Art. 55 Regulaminu obowiązuje w tym brzmieniu także po wejściu w życie tzw. Małej Konstytucji.

11) Także i w Regulaminie Sejmu z 1992 r. utrzymany jest jednak przepis przewidujący, iż komisje sejmowe "rozpatrują sprawy związane z wprowadzaniem w życie i wykonywaniem (...) uchwał Sejmu" (art. 77 ust. 1 pkt 6) oraz przepis przewidujący, iż w powyższych sprawach komisje "przeprowadzają kontrole" (art. 87 ust. 1). Sens tych przepisów postrzegany musi być w świetle przepisów o mocy konstytucyjnej.

12) Uchwalenie Ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. - tzw. Małej Konstytucji przesądziło o przyjęciu trójpodziału władzy jako ogólnej zasady ustrojowej (art. 1), gdzie Sejm określony zostaje jako organ Państwa w zakresie władzy ustawodawczej przy jednoczesnym wskazaniu innych organów w zakresie władzy wykonawczej. Uchwały Sejmu dla innych organów mogą mieć w tym reżimie prawnym moc prawnie wiążącą tylko pod warunkiem wyraźnych ku temu podstaw konstytucyjnych. Dla rezolucji musi to - na gruncie Małej Konstytucji - oznaczać brak mocy wiążącej tych aktów wobec ich adresatów. Wydaje się, że stwierdzenie to uprawnione jest nie tylko w odniesieniu do rezolucji typu dyrektyw "merytorycznych", ale także i w odniesieniu do rezolucji typu "organizacyjnego" - trudno bowiem prawnie uzasadnić zobowiązanie egzekutywy do działań w obszarze spraw, które - zgodnie z polityką prowadzoną przez władzę wykonawczą - chce ona pozostawić poza swą aktywnością.

13) Należy wreszcie zauważyć, że zasada prawna podziału władz nie prowadzi do braku mocy wiążącej rezolucji w sposób nieograniczony. Rezolucja nie jest aktem wiążącym prawnie jego adresatów, niewątpliwie wiąże natomiast w wymiarze politycznym. Pamiętać bowiem trzeba, że jest to akt, którego zignorowanie stanowić może uzasadnienie dla prób uruchomienia instytucji prawnych, właściwych dla egzekwowania odpowiedzialności politycznej egzekutywy. Stosunek polityczny egzekutywy do rezolucji określa też generalnie relacja między nią a siłami politycznymi, stanowiącymi jej oparcie w parlamencie. Nie bez znaczenia dla dokonywania ocen w tej płaszczyźnie może być fakt, iż - w pewnym zakresie - posłowie dysponują własnym prawem zrealizowania celów niektórych rezolucji, np. dotyczących wniesienia projektu ustawy.

Paweł Sarnecki

9.02.94

Charakter prawny uregulowań zawartych w uchwale Sejmu

1) Czy uregulowania zawarte w uchwale Sejmu mają charakter przepisu prawnego (normy prawnej), bezwzględnie obowiązującego organy administracji państwowej?

Mała Konstytucja, wprowadzając zasadę podziału władzy i określając rolę Sejmu jako jednego z dwu organów władzy ustawodawczej, znacznie ograniczyła znaczenie innych jego działań poza współdziałaniem (wraz z Senatem)

w realizacji tej właśnie funkcji państwowej. O ile dla działań ustawodawczych nie potrzebuje on żadnych dalszych podstaw kompetencyjnych, o tyle dla innych działań o charakterze władczym potrzebuje on wyraźnej i niedwuznacznej takiej podstawy. Dotyczy to w szczególności również prawa do stanowienia przepisów prawnych w innej niż ustawy formie. Uchwały Sejmu nie są bowiem jakimiś "małymi ustawami" i nie można tu zastosować wykładni *de maioris ad minus* dla uzasadnienia prawa do ich stanowienia. Są to odrębne źródła prawa, o odrębnym charakterze i znaczeniu (choćby z uwagi na to, że ustawy pochodzą od dwu izb, a uchwały od jednej).

Jednej podstawy konstytucyjnej do stanowienia uchwał dopatrzeć się można w sformułowaniach, dotyczących Regulaminu Sejmu (art. 14 MK; por. też art. 16 ust. 2 i 25 ust. 4). W szczególności warto zwrócić uwagę na to, że znikło dawne prawo Sejmu do "podejmowania uchwał, określających podstawowe kierunki działania państwa" (art. 20 Ust. 3 Konstytucji z r. 1952, obowiązujący do wejścia w życie MK). Co prawda art. 55 ust. 1 pkt 2 Regulaminu Sejmu wspomina o możliwości wydawania przez ten organ "deklaracji, zawierających zobowiązania do określonego postępowania" ale, po pierwsze, nie jest to norma konstytucyjna ani ustawowa (a tylko takie mogą być źródłem kompetencji dla Sejmu; po drugie - normy regulaminowe muszą być interpretowane zgodnie z Konstytucją (w tym przypadku: zgodnie z zasadą podziału władzy); a po trzecie - nazwa "deklaracje" raczej wyklucza intencję stworzenia tu aktów o charakterze normatywnym i raczej chodzi o jakieś "samozobowiązania" się Sejmu. Nie bardzo więc można dostrzec jakąś podstawę do uchwalania przez Sejm uchwał, jako samoistnych źródeł prawa, poza materią regulaminową.

Jak jednak należałoby rozwiązać sytuację - bo tak rozumiem postawione pytanie - gdyby Sejm mimo braku podstawy prawnej do wydawania uchwał normatywnych, podjął jednak taką uchwałę, adresowaną do organów administracji państwowej (rządu, ministrów i in.) i wyznaczającą im pewne obowiązki? Oczywiście - może być to przedmiotem skargi do Trybunału Konstytucyjnego, który, moim zdaniem, winien taką uchwałę uchylić, jako wydaną bez posiadania kompetencji w tym zakresie - art. 2 ustawy o TK (orzeczenie TK z 19 czerwca 1992 U.6/92 w sprawie tzw. uchwały lustracyjnej - por. OTK 1992, cz. I, s. 196 - wydane zostało jednak w ramach innej podstawy konstytucyjnej). Jeżeli jednak sprawa nie zawiśnie, obojętne z jakich względów, przed TK - organy administracyjne (adresaci uchwały) nie mają obowiązku realizacji takich uchwał Sejmu. W świetle zasady podziału władzy egzekutywa stanowi przecież "władzę" równorzędną z parlamentem, wobec parlamentu występuje jako pewna jednolita struktura i jest wiązana (w zasadzie) tylko ustawami, gdyż parlament to tylko władza ustawodawcza. Akty, wydane przez legislaturę nie w formie ustawy, są właściwie wyrażeniem tylko prywatnego stanowiska większości deputowanych jednej z izb.

Co prawda organy administracyjne odpowiadają (*vide* art. 52 ust. 2 pkt 3 *in fine* MK) przed Sejmem (i to z wyrażnym wyłączeniem Senatu), ale nie może być to traktowane jako sankcja prawna, a więc element normy prawnej, dla dyspozycji zawartych w uchwałach Sejmu - gdyż wiadomo, iż idzie tu o tzw. odpowiedzialność polityczną. Nieprzypadkowo odpowiedzialność konstytucyjna ministrów z kolei odnosi się tylko do naruszenia Konstytucji i ustaw (art. 1 ust. 1 ustawy o TS). Sejm nie jest również całkowitym suwerenem w stosowaniu tej odpowiedzialności politycznej, gdyż w tym zakresie pozostaje pod kontrolą Prezydenta. Reasumując więc, w odpowiedzi na postawione pytanie należy stwierdzić: uregulowania, zawarte w uchwałach Sejmu, podjętych pod rządami MK, nie mogą stanowić wiążących organy administracji państwowej norm postępowania (norm prawnych).

Powyższe rozważania nie dotyczą sytuacji wydawania przez Sejm uchwał normatywnych z upoważnienia i w celu wykonania ustawy ("uchwał wykonawczych" w odróżnieniu od przedstawionych powyżej "uchwał samoistnych"). Nie o nie, jak się wydaje, chodziło w postawionym pytaniu. Takie uchwały Sejmu przewiduje: ustawa o TK (art. 35) i ustawa o TS (art. 27). Konstrukcja taka, *prima facie*, nie wydaje się sprzeczna również z MK. Gdyby więc np. ustawa o organizacji pracy Rady Ministrów (por. art. 53 3 MK) przewidziała tego rodzaju uchwały Sejmu i zawierałyby one pewne nakazy pod adresem organów administracyjnych - trzeba by uznać ich legalność i moc bezwzględnie wiążącą wobec adresatów.

2) Czy podejmowanie przez Ministerstwo Przekształceń Własnościowych w 1993 r. decyzji, niezgodnych z uchwałą Sejmu, jest złamaniem obowiązującego prawa?

Zależy, wobec jakich uchwał Sejmu. Jeśli wobec Regulaminu Sejmu lub "uchwał wykonawczych" (w rozumieniu odpowiedzi na pytanie 1, *in fine*) - miałyby to charakter złamania obowiązującego prawa. Jeżeli wobec "uchwał samoistnych", wydanych pod rządami MK - działania MPW nie miałyby takiego charakteru, gdyż Sejm nie może pod jego adresem tworzyć przepisów prawnych w drodze pozaustawowej. Jeśli natomiast wobec uchwał samoistnych, ale wydanych przed wejściem w życie MK - działania MPW miałyby charakter złamania obowiązujących go przepisów. Mimo bowiem zmiany warunków działalności prawotwórczej, przepisy dotychczasowe pozostają w mocy i nie zmieniają swego charakteru, choćby aktualna Konstytucja nie знаła danego rodzaju działalności prawotwórczej (po dziś dzień nie obowiązują niektóre dekrety z mocą ustawy byleż Rady Państwa).

Joanna M. Karolczak
29.03.94

Opinia w sprawie charakteru i mocy wiążącej rezolucji

Zgodnie z art. 55 ust. 1 pkt 1 Regulaminu Sejmu rezolucja zawiera wezwanie określonego organu państwowego do podjęcia wskazanego w niej jednorazowego działania. Jest ona podejmowana w trybie przewidzianym dla uchwał. W tym samym trybie podejmowane są deklaracje, zawierające zobowiązanie do określonego działania, apele zawierające wezwanie do określonego zachowania się, podjęcia inicjatywy lub zadania oraz oświadczenia, zawierające stanowisko w określonej sprawie.

Tak więc ogólnie rzecz ujmując, uchwałami Sejmu są te jego decyzje, które spełniają następujące przesłanki:

- 1) są podjęte w trybie uchwałodawczym (dwa, a nie trzy czytania),
- 2) są uchwalane z inicjatywy podmiotów określonych w art. 30 Regulaminu,
- 3) Marszałek Sejmu zawiadamia o podjętych przez Sejm uchwałach Prezydenta, Marszałka Senatu i Prezesa Rady Ministrów i przesyła im podpisane przez siebie teksty uchwał,
- 4) jeżeli Marszałek Sejmu tak postanowi, uchwała Sejmu jest ogłaszana w Dzienniku Urzędowym RP "Monitor Polski" na zarządzenie Prezesa Rady Ministrów.

Rezolucja jest uchwałą Sejmu. Nie jest to jednak uchwała o charakterze indywidualnym (jak np. uchwała o wyborze Marszałka Sejmu) ani nie ma ona charakteru normatywnego (nie ingeruje w treść obowiązującego systemu prawa). Uchwała zwana rezolucją ma charakter ogólny i wyraża stanowisko Sejmu, nie może natomiast wprowadzić zmian w stanie prawnym. Rezolucja cechowała się charakterem prawnie wiążącym pod rządami Regulaminu Sejmu z 1986 r. (M. P. Nr 21, poz. 151 z późn.zm. - art. 48). W obecnie obowiązującym Regulaminie zmianę wprowadzono nowelą z dnia 6 marca 1993 r., kiedy to wyrazy "prawnie wiążące" w ust. 1 pkt 1 art. 55 skreślono, podobnie jak wyrazy "prawnie nie wiążące" w ust. 2 pkt 1 tegoż artykułu.

Uchwalenie ustawy konstytucyjnej z 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym spowodowało przyjęcie jako zasady ogólnej trójpodział władz. Oznacza to, że Sejm jest organem władzy Państwa w zakresie władzy ustawodawczej, zaś inne organy sprawują władzę wykonawczą. Jednocześnie powoduje to, że uchwały Sejmu skierowane pod adresem tych innych organów nie mogą mieć mocy wiążącej, chyba że istnieją ku temu podstawy wynikające z przepisów konstytucyjnych.

Rezolucja więc w sensie prawnym nie wiąże jego adresatów. (...)

Beata Szepietowska
22.01.96

Opinia w sprawie charakteru prawnego norm zawartych w projekcie deklaracji Sejmu RP (zgodnie z załącznikiem)

I. Zgodnie ze stanowiskiem nauki prawa uchwała Sejmu jest prawną formą wyrażania woli przez Izbę - w oparciu o konstytucyjną zasadę kolegalności w działaniu tego organu. Typologia uchwał Sejmu prowadzona jest przy zastosowaniu kryterium normatywności, które rozstrzyga o mocy wiążącej aktów tego rodzaju.

Biorąc pod uwagę powyższą przesłankę, analiza przepisów prawa i praktyki parlamentarnej pozwala wyróżnić uchwały Sejmu o charakterze normatywnym oraz te, które cechy normatywności nie realizują.

1. Uchwały normatywne znamionuje to, że ich normy w sposób ogólny (generalny i abstrakcyjny) określają krąg adresatów i odpowiadające im reguły postępowania, przez co ich wykonywanie nie podlega rygorowi "skonsumowania się" w drodze jednorazowego zastosowania.

Kategorię tego rodzaju tworzą: uchwała Sejmu z dn. 30 lipca 1992 r. - Regulamin Sejmu RP, uchwały "wykonawcze", tzn. wydane na podstawie i w celu wykonania ustawy (np. uchwała Sejmu z dn. 31 lipca 1985 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym czy uchwała Sejmu z dn. 6 lipca 1982 r. w sprawie regulaminu czynności Trybunału Stanu), wreszcie - przy uwzględnieniu specyfiki tzw. norm planowych - uchwały Sejmu podejmowane corocznie wraz z uchwaleniem ustawy budżetowej (np. Prawo bankowe jest podstawą dla uchwał Sejmu - założenia polityki pieniężnej na dany rok).

2. Uchwały nienormatywne cechuje natomiast konkretność i indywidualność zawartych w nich rozstrzygnięć, a co się z tym wiąże, swoista jednorazowa "konsumpcja" w zastosowaniu.

Na ten rodzaj uchwał składają się akty Sejmu związane z realizowaniem przez Izbę funkcji kreacyjnej (np. uchwały o wyborze/odwołaniu osób na określone stanowiska państwowe), funkcji kontrolnej: odpowiedzialność polityczna (np. uchwały w sprawie udzielenia wotum zaufania, wotum nieufności czy absolutorium) a także odpowiedzialność konstytucyjna (uchwały w sprawie pociągnięcia do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu).

Uchwały konkretno-indywidualne są podejmowane również wtedy, gdy Sejm rozstrzyga o wewnętrznej organizacji (np. uchwała o wyborze Marszałka, składu komisji) czy ochronie swoich członków (uchwała o uchyleniu immunitetu poselskiego).

Druga grupa uchwał nienormatywnych kierowana jest, co prawda, do adresata wskazanego jako pewna kategoria, lecz akty te cechuje brak podstawowego elementu normy prawnej, za jaką uważa się wiążącą regułę postępowania.

Uchwały takie zawierają zwykle określenie stosunku Sejmu (wyraz woli) wobec konkretnego zdarzenia, problemu czy zjawiska. Art. 55 Regulaminu Sejmu nazywa je rezolucjami, deklaracjami, apelami i oświadczeniami.

Uchwały, które wymienia przywołany artykuł formułują wiążące adresata dyrektywy zachowania lecz ocena ich zakresu przedmiotowego prowadzi do pytania, czy reguły te mają charakter abstrakcyjny?

Jeśli adresat zobligowany do określonego postępowania zrealizuje dyrektywę uchwały, to sam akt zostanie "skonsumowany" w konsekwencji jednorazowego wykonania.

Uchwały tego rodzaju mogą być kierowane do organów pozasejmowych, np. władzy wykonawczej w formie rezolucji (wezwanie określonego organu państwowego do podjęcia wskazanego w niej jednorazowego działania) lub apelu (wezwanie do określonego zachowania się, podjęcia inicjatywy lub zadania).

Możą również przedstawiać wolę Izby w formie deklaracji (zobowiązanie się Sejmu do określonego postępowania) czy oświadczenia (stanowisko w określonej sprawie).

II. W świetle przedstawionych wyżej rozważań przedłożony do zaopiniowania projekt uchwały Sejmu jest deklaracją, w której Izba zobowiązuje się do wyrażenia pisemnej zgody na ujawnienie - w terminie 14 dni od daty uchwalenia deklaracji - oświadczeń o stanie majątkowym złożonych Marszałkowi Sejmu.

1. Forma prawna deklaracji pozwala uznać, iż tego rodzaju uchwała Sejmu nie ma charakteru normatywnego.

Po pierwsze, indywidualizuje (choć w ramach kręgu) swojego adresata ("My Posłowie Sejmu RP II kadencji"), po drugie zaś konkretyzuje postępowanie ("wyrażenie pisemnej zgody"), przez co jej realizacja ogranicza się do jednorazowego "skonsumowania" aktu.

Stąd, brak cechy normatywności przesądza o niemożności oceny jej postanowień z punktu widzenia zgodności z ustawą lub Konstytucją. Badanie legalności i konstytucyjności dotyczy bowiem wyłącznie tych aktów, które ustanawiają normy prawne, nowe reguły powinnego zachowania uzupełniające czy konkretyzujące treść prawną.

2. Projektowi deklaracji zarzucić trzeba niedopuszczalność powołania się na podstawę prawną (jako umocowanie dla podjęcia uchwały) przez wskazanie art. 6 ust. 2 ustawy z dn. 5 czerwca 1992 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne. Oparciem dla kompetencji Izby w zakresie uchwalania uchwał - deklaracji - pozostaje wyłącznie art. 55 Regulaminu Sejmu.

Przywołany art. 6 ust. 2 ustawy nie stanowi w swej treści upoważnienia do wydawania żadnych aktów prawnych, nawet jeśli zechciałby je uchwalić Sejm.

A contrario, przepis ten musi być uznany za podstawę dla podjęcia decyzji o *stricte* indywidualnym charakterze.

Wniosek taki wynika zarówno ze specyfiki wiadomości zawartych w oświadczeniu o stanie majątkowym ("tajemnica służbowa"), z oznaczenia adresata ("osoba, która złożyła oświadczenie" - tu: poseł), jak i szczególnego trybu postępowania (wyrażenie pisemnej zgody na ujawnienie).

Mamy zatem do czynienia z takim określeniem legitymowanego podmiotu oraz trybem działania, które indywidualnie wskazanemu adresatowi w konkretnie ustalonej procedurze gwarantuje pełną skuteczność prawną realizowania jego woli.

Dlatego też wola Sejmu wyrażona w deklaracji nie może zastąpić zgody posła wyrażonej w drodze osobistego, pisemnego potwierdzenia. Tym bardziej zaś, jeśli wziąć pod uwagę ewentualną nieobecność niektórych posłów podczas głosowania, wstrzymanie się od głosu czy głosowanie przeciw deklaracji przez niektórych posłów.

Paweł Sarnecki
1.10.96

Dopuszczalność podjęcia przez Sejm uchwały w sprawie rządowego Raportu o stanie bezpieczeństwa Państwa

Uchwalenie przez Sejm uchwały o proponowanej treści byłoby przejawem funkcji kontrolnej Sejmu wobec Rady Ministrów. Byłaby ona adresowana do tego organu a treść jej polegałaby na tym, że Sejm chce się dowiedzieć, czy i jakie działania podejmuje Rząd w zakresie odbudowy struktur bezpieczeństwa Państwa, przy położeniu przy tym przez Sejm szczególnego nacisku na pewne zagadnienia, tj. "aktualne i możliwe w przyszłości skutki tych faktów dla bezpieczeństwa Państwa". Wykonując taką uchwałę Rząd wyjawiałby swoje działania i poddałby się tym samym ocenie Sejmu, co wyczerpuje znamiona "kontroli". Uchwalona uchwała stanowiłaby wezwanie do takiego ujawnienia, byłaby po prostu żądaniem dostarczenia informacji czy sprawozdania rządu o swojej działalności. Zawarta byłaby w tej również ogólna ocena Sejmu, że struktury te wymagają odbudowy, gdyż uchwała wskazywałaby na pewne fakty mające świadczyć o ich naruszeniu ("ujawnienie dokumentacji operacyjnej i osobowych źródeł informacji" czy "danych osobowych współpracowników").

Jak wiadomo Mała Konstytucja nie zawiera jednak generalnego określenia - inaczej niż było to w poprzednim stanie konstytucyjnym (por. poprzednio obowiązujący art. 20 ust. 3 *in fine* Konstytucji z r. 1952) - sposobu wykonywania przez Sejm funkcji kontrolnej. Wyposaża natomiast Sejm w prawo podejmowania pewnych konkretnych działań kontrolnych, poprzez które może on sprawdzać funkcjonowanie Rządu, jak np. udzielanie absolutorium (art. 22), powoływanie komisji "dla zbadania określonej sprawy" (art. 11) czy też interpelacje i zapytania poselskie (art. 25). Działania kontrolne Sejmu wynikają oczywiście również, z istoty rzeczy, poprzez jego uprawnienia do egzekwowania odpowiedzialności politycznej czy odpowiedzialności konstytucyjnej. Egzekwowanie obu tych rodzajów odpowiedzialności bez uprzednich działań kontrolnych jest oczywiście niemożliwe. Dalsze, ale znowu konkretne uprawnienia kontrolne przysługują Sejmowi na podstawie ustaw (por. np. art. 6 ustawy o NIK - prawo zlecenia kontroli przez Sejm) a także regulaminu (por. art. 18 ust. 2 - uprawnienia kontrolne stałych komisji sejmowych). Czy jednak w świetle wszystkich powyższych argumentów można wyciągnąć wniosek, że konkretne uprawnienia kontrolne traktowane być winny, *pars pro toto*, jako przejaw ogólnej "funkcji kontrolnej Sejmu" - czy też ujęte są one wyczerpująco, jako wyliczenie zupełne wszystkich dopuszczalnych działań kontrolnych (sprawdzających) Sejmu wobec rządu. Interpretacja pierwsza przyjmowałaby oczywiście dopuszczalność (legalność) także i innych działań kontrolnych, w tym również domaganie się przez Sejm sprawozdań z konkretnych działań rządowych, podjętych lub zamierzonych. Interpretacja druga inne działania kontrolne Sejmu oprócz wyraźnie wymienionych wyklucza.

Warto tu wskazać na znamienne, dla odpowiedzi na rozważaną tu kwestię, przemiany w przepisach Regulaminu Sejmu. Pierwszy, obejmujący całość zagadnień parlamentarnych regulamin pod rządami Konstytucji z r. 1952 - tj. regulamin z 1 marca 1957 r. - zawierał aż do końca swego obowiązywania, tj. do 30 lipca 1992, mimo rozlicznych zmian w ciągu tych 35-ciu lat - następujący przepis, dotyczący przedmiotu obrad Sejmu: "Przedmiot obrad stanowią ...g) wnioski i informacje oraz sprawozdania Rady Ministrów", oczywiście niezależnie od sprawozdań z wykonania budżetu i planu gospodarczego; por art. 48 lit. g tego regulaminu (por. tekst jedn. - M.P. Nr 21 z 1986 r., poz. 151). Tego rodzaju przepis znika już natomiast w Regulaminie Sejmu RP z 30 lipca 1992 (MP Nr 26 poz. 185 z późn.zm.). Czysto formalna interpretacja nakazywałaby potraktować ten fakt jako rezygnację przez Sejm z prawa domagania się sprawozdań i informacji od Rady Ministrów, skoro usunięto odpowiednie sformułowanie z wyliczenia wszelkich możliwych zagadnień, nad którymi Sejm miałby obradować.

Poglądy, wyrażane w nauce polskiego prawa konstytucyjnego nie dają wyraźnej odpowiedzi na rozważaną w tym miejscu kwestię. Rozważany tu problem nie jest osobno analizowany. Ogólny jednak sposób potraktowania przez poszczególnych autorów zagadnienia funkcji kontrolnej Sejmu każe się domyślać, że raczej dopuszczają oni możliwość posługiwania się przez Sejm także instrumentami kontroli nie wyrażonymi *expressis verbis* w przepisach prawnych. Nader jednoznacznie wynika to np. z wywodów E. Gdulewicz i W. Orłowskiego, autorów odpowiedniego rozdziału w pracy pod red. W. Skrzydły, *Prawo konstytucyjne*, (Lublin 1996, s. 290), mniej może wyraźnie z rozważań Z. Witkowskiego, w pracy zbiorowej J. Galster i in., *Prawo konstytucyjne*, Toruń 1996, s. 145).

Jeżeli zaś chodzi o dotychczasową praktykę pod rządami Małej Konstytucji, to jest ona jednoznaczna: Sejm wielokrotnie uchwała uchwały, wzywające rząd do przedłożenia sprawozdania z jego działalności, w zakresie określonym w tej uchwale. Tytułem przykładu można przytoczyć uchwałę tej izby z 25 listopada 1993 r. w sprawie zobowiązania Rządu do przedstawienia informacji o działaniach podjętych dla realizacji ustawy o NFI i ich prywatyzacji oraz informacji o przebiegu procesu prywatyzacji w okresie między 30 maja a 14 października 1993, uchwałę z 16 grudnia 1993 r. w sprawie wykonania ustaw regulujących zasady opodatkowania podatkiem dochodowym od

osób fizycznych i od osób prawnych (jej treść sprowadza się do żądania informacji od rządu), uchwały z 27 października 1994 w sprawie przedstawienia Sejmowi RP sprawozdania z funkcjonowania ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych i w in. (por. Kancelaria Sejmu, *Sejm RP II Kadencja Informacja o działalności Sejmu 19 września 1993 r. - 31 grudnia 1995 r.*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1996, ss. 188, 190 i 201 i in.). Również, pomimo milczenia aktualnie przez przepisy prawne o możliwościach przedstawiania przez Radę Ministrów, z własnej jej inicjatywy, informacji i sprawozdań ze swej działalności (określonego jej aspektu) Sejmowi - praktyka konstytucyjna dopuszcza takie fakty w szerokim zakresie (por. cytowane wydawnictwo, s. 17).

Wszystko to razem każe przyjąć, że aktualna praktyka tak Sejmu jak i Rady Ministrów dokonuje niejako autentycznej interpretacji przepisów konstytucyjnych i przyjmuje, że oprócz wyraźnie stwierdzonych w przepisach konstytucyjnych uprawnień kontrolnych - dopuszczalne jest również stosowanie innych, a w szczególności dopuszczalne jest uchwalenie uchwał, żądających od RM przedstawienia sprawozdania, dotyczącego pewnego wycinka jej działalności, obejmującego również planowane w przyszłości posunięcia. Pewnym, dalszym uzasadnieniem dla tej możliwości może być również fakt, że funkcja kontrolna, w każdym razie w jej węższym znaczeniu, ograniczonym do działań ściśle sprawdzających - nie jest funkcją o charakterze władczym, i nie obejmuje możliwości jednostronnego ograniczania swobody postępowania kontrolowanych podmiotów.

Powstaje jednak pytanie o znaczenie prawne rozważanego w niniejszej ekspertyzie aktu Sejmu. Mała Konstytucja przywróciła, jak wiadomo, obowiązywanie w ustroju konstytucyjnym RP zasady podziału władzy, uchylając m.in. art. 20 dotychczasowej Konstytucji ujmujący Sejm jako "najwyższy organ władzy państwowej", "najwyższy wyraziciel woli Narodu, urzeczywistniający jego suwerenne prawa". Sejm - teraz obok Senatu - stał się jednym z organów władzy ustawodawczej, władzy w zasadzie równorzędnej dwóm pozostałym. Wiążącymi aktami prawnymi są jedynie ustawy - inne natomiast przejawy jego woli, w tym wszystkie uprawnienia kontrolne, wiążącymi prawnie stają się tylko wówczas, jeżeli opierają się o konkretne umocowanie konstytucyjne. Tak np. uchwała Sejmu o odmowie udzielenia absolutorium zmusza RM do złożenia dymisji na podstawie wyraźnego przepisu art. 22 ust. 3 MK.

Jak wskazano wyżej, prawo Sejmu do uchwalania uchwał domagających się sprawozdania od Rządu, nie jest w ogóle wspomniane w przepisach prawnych. Dlatego też, zgodnie z powyższym rozumowaniem, nie będzie można jej przyznawać charakteru prawnie wiążącego. Będzie wiązała jedynie politycznie, a odmowa RM przedłożenia wymaganego sprawozdania może być ewentualnie podstawą uchwalenia wotum nieufności, czyli zastosowania procedury odpowiedzialności politycznej. Nie będzie jednak stanowiła naruszenia prawa, czyli nie będzie mogła stanowić podstawy do wszczęcia odpowiedzialności konstytucyjnej przez Trybunał Stanu. Oczywiście fakt istnienia względnie trwałej większości parlamentarnej, tak jak to ma w chwili obecnej miejsce w Polsce, czyni te ostatnie rozważenia zajęciem w dużym stopniu czysto formalnym; jeśli większość sejmowa, tworząca rząd, zechciałaby taką uchwałę podjąć, to przecież nie po to, aby rząd wywodzący się z tej większości miał mimo to uchwały tej nie realizować. Niemniej jednak uprawniona regulaminowo grupa posłów może projekt takiej uchwały wnieść, a Prezydium Sejmu jest zobowiązane do uruchomienia przewidzianej dla takich sytuacji procedury.

Art. 56. 1. W postępowaniu dotyczącym projektów ustaw i uchwał uczestniczy przedstawiciel służby prawnej Kancelarii Sejmu, przedstawiając wnioski lub uwagi w zakresie problematyki prawno-legislacyjnej, w tym w sprawie zgodności projektów ustaw z prawem Unii Europejskiej.

2. Wnioski lub uwagi dotyczące istotnych problemów legislacyjnych, a także w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej, nie uwzględnione przez komisję, Kancelaria Sejmu przekazuje Marszałkowi Sejmu.

3. Marszałek Sejmu może zwrócić się do komisji o ustosunkowanie się do nie uwzględnionych wniosków lub uwag służby prawnej Kancelarii Sejmu. W przypadku wniosków i uwag dotyczących niezgodności z prawem Unii Europejskiej Marszałek Sejmu może je przekazać Komisji Integracji Europejskiej.

Rozdział 1a

Postępowanie z pilnymi projektami ustaw

Art. 56a. 1. Marszałek Sejmu nadając bieg projektowi ustawy - wniesionemu do Sejmu przez Radę Ministrów w trybie art. 123 Konstytucji - zwanemu dalej "pilnym projektem ustawy", ustala jednocześnie orientacyjny kalendarz prac w Sejmie nad projektem.

2. Marszałek Sejmu, po zasięgnięciu opinii Prezydium Sejmu może zwrócić Radzie Ministrów pilny projekt ustawy w celu uzupełnienia, jeżeli uzasadnienie dołączone do projektu jest niekompletne. Art. 31 stosuje się odpowiednio.

Leszek Garlicki
6.11.93

Opinia w sprawie dopuszczalności zastosowania pilnego trybu ustawodawczego do uchwalania ustawy nowelizującej ustawę budżetową

1. Istotą trybu pilnego (art.16 Małej Konstytucji) jest przyspieszenie toku prac ustawodawczych, przy czym odnosi się to w szczególności do pozasejmowych etapów postępowania, a więc do etapów "senackiego" i "prezydenckiego". Tu bowiem - z mocy art. 16 ust. 4 MK - terminy 30-dniowe ulegają skróceniu do 7 dni.

Zastosowanie trybu pilnego wpływa też na przyspieszenie prac na etapie "sejmowym", tu jednak Mała Konstytucja nie narzuca żadnych terminów i odsyła dokonanie odpowiedniego unormowania do Regulaminu Sejmu (art. 16 ust. 2 MK). Także jednak i Regulamin nie ustala w tym zakresie sztywnych terminów (bo art. 56d ust. 2 ma znaczenie instrukcyjne), w znacznej więc mierze pozostawia Prezydium Sejmu swobodę w ukształtowaniu kalendarza prac. Zastosowanie trybu pilnego wcale nie musi więc oznaczać, że projekt ustawy będzie musiał być w Sejmie rozpatrzony szybciej niż przy zastosowaniu jakiegokolwiek innego trybu postępowania - już zastosowanie trybu skróconego (art.47 Regulaminu) może doprowadzić do jeszcze szybszego sfinalizowania prac, dla każdego też projektu Prezydium Sejmu może ustalić indywidualny kalendarz (który może być krótszy niż 30 dni) i narzucić go komisjom.

Prawne znaczenie trybu pilnego należy więc - na tle obecnie przyjętych uregulowań - widzieć przede wszystkim jako narzucenie pewnych ograniczeń Senatowi i Prezydentowi, gdy chodzi o czas rozpatrywania ustaw uchwalonych przez Sejm.

2. Mała Konstytucja nie formułuje wyraźnie żadnych przedmiotowych ograniczeń co do dopuszczalności poddania projektu ustawy trybowi pilnemu. Pod warunkiem więc, że jest to projekt wniesiony przez Radę Ministrów oraz pod warunkiem (do czego wróć), że mamy do czynienia z "uzasadnionym wypadkiem" (art.16 ust.1 MK) każdy projekt może być przedstawiony przez Rząd jako "pilny", chyba że z innych przepisów konstytucyjnych wynikają jakies wyjątki.

Nie ma przeszkód, by zastosować tryb pilny dla projektu ustawy nowelizującej ustawę o prawie budżetowym. Jest to bowiem "normalna" ustawa zwykła i przepisy konstytucyjne nie ustanawiają żadnych odrębności co do trybu jej rozpatrywania.

Niedopuszczalne natomiast wydaje się zastosowanie trybu pilnego dla projektu ustawy budżetowej. Procedurę uchwalania ustawy budżetowej normuje bowiem art. 21 MK, który stanowi normę szczególną wobec wszystkich innych postanowień konstytucyjnych dotyczących procedury ustawodawczej. Zastosowanie trybu pilnego do ustawy budżetowej oznaczałoby m.in., iż Senat dysponowałby jedynie terminem 7 dni na ustosunkowanie się do ustawy budżetowej. Pozostawałoby to w wyraźnej kolizji z art. 21 ust. 2 MK, który ustanawia termin 20 dni, już jako uregulowanie wyjątkowe wobec generalnego terminu z art. 17 ust. 2 MK. Ponieważ zaś tryb pilny jest - w swych skutkach prawnych - adresowany przede wszystkim do Senatu i Prezydenta, to tym bardziej taka kolizja dwóch norm wyjątkowych musi prowadzić do obrony integralności unormowań przyjętych w art. 21 MK, a więc do wykluczenia zastosowania trybu pilnego.

3. Powstaje natomiast pytanie, czy powyższe konkluzje odnoszą się też do projektów ustaw o zmianie ustawy budżetowej. Problem wydaje się mieć znaczenie szersze, bo dotyczy w ogóle pytania, czy zmiany ustawy budżetowej muszą być dokonywane w trybie art. 21 MK, czy też w "ogólnym" trybie z art. 17 MK. Gdyby przyjąć pierwszy z tych wariantów, to oznaczałoby to m.in., że inicjatywa ustawodawcza należy wyłącznie do Rządu, że Senat nie ma prawa odrzucenia ustawy i że dysponuje terminem 20 dni na jej rozpatrzenia, że wreszcie niedopuszczalne jest zastosowanie trybu pilnego.

Nie wydaje się, by przepisy konstytucyjne dawały podstawę do tak daleko idących konkluzji. Tryb z art. 21 MK ma charakter wyjątku od ogólnej procedury ustawodawczej i - jako wyjątek - powinien być poddawany interpretacji zwężającej. Nie może więc znajdować zastosowania tam, gdzie przepisy konstytucyjne nie przewidziały tego w sposób wyraźny.

Można oczywiście zgłosić zastrzeżenie, że odnoszenie do nowelizacji budżetu ogólnych zasad procedury ustawodawczej prowadzi do nadmiernego rozszerzenia prawa inicjatywy ustawodawczej, odpowiednio do art. 15 ust. 1

MK. Dopuszczenie zaś inicjatyw poselskich w odniesieniu do zmian budżetu groziłoby rozsadzeniem całej gospodarki finansowej państwa. Tu jednak można odwołać się do art. 53 ust. 5 i art. 22 MK, które ustanawiają wyłączność Rządu tak w opracowaniu projektu budżetu, jak i w ponoszeniu odpowiedzialności za jego realizację. daje to m.zd. podstawy do uznania, że w każdym inicjatywa zmian ustawy budżetowej zawsze należy tylko do RM.

Skoro więc możliwa jest konkluzja, że do procedury zmian ustawy budżetowej stosuje się art. 15 i art. 17 MK (a nie - art. 21 MK), to nie podstaw, by odmawiać zastosowania także art. 16 i formułować tezę o niedopuszczalności posługiwania się przez Rząd instytucją trybu pilnego. Wniosek ten jest rezultatem wykładni i nie wynika w sposób wyraźny z pisanego tekstu Małej Konstytucji. Stąd rozstrzygnięcie obecnej sprawy przez Sejm (Prezydium) będzie miało znaczenie istotnego precedensu.

4. O zastosowaniu trybu pilnego decyduje Rada Ministrów (art. 16 ust. 1) i pozostaje to w sferze jej swobodnego uznania, byleby tylko spełniony został warunek "uzasadnionego wypadku".

Prezydium Sejmu nie ma możliwości odmowy przyjęcia projektu jako "pilnego", chyba że dana ustawa nie może być temu trybowi poddawana (wracam tu do przykładu ustawy budżetowej). Nie jest też m.zd. wykluczona kontrola Prezydium Sejmu nad dochowaniem drugiej przesłanki, tzn. oceny, czy zachodzi "uzasadniony wypadek". Choć należałoby tu pozostawić daleko idącą swobodę oceny Rządowi, to jednak skoro przepisy konstytucyjne formułują tego typu przesłankę materialną, to nie mogą też pozostawiać tych rozstrzygnięć RM bez jakiegokolwiek kontroli. Wydaje się więc, że Prezydium Sejmu może tu stosować art. 56a ust. 2 Regulaminu (w jego powiązaniu z art. 31 ust. 6), także gdy jest zdania, że przesłanka "uzasadnionego wypadku" nie została spełniona (a w każdym razie nie została należycie wykazana).

5. Powstaje jednak pytanie, czy prawidłowość zastosowania trybu pilnego może też zostać zakwestionowana w innych sytuacjach. Niesporne jest m.zd., że Trybunał Konstytucyjny może - badając tryb dochodzenia ustawy do skutku - oceniać, czy zastosowanie trybu pilnego było dopuszczalne. W razie stwierdzenia, że tryb pilny zastosowano do projektu, który w takim trybie mógł być rozpatrywany, albo że zastosowano go bez "uzasadnionego wypadku", Trybunał orzeknie, że ustawa jest sprzeczna z Konstytucją.

Prawidłowość zastosowania trybu pilnego może też być przedmiotem oceny przez Prezydenta. Może on na tej podstawie odmówić podpisania ustawy bądź też skierować ją do rozpatrzenia przez TK (art. 18 ust. 3 i 4 MK), ale kto wie, czy nie może też uznać, że skoro dany projekt nie mógł być poddany trybowi pilnemu, to termin 7 dni po prostu Prezydenta nie wiąże. Niewiele można wskazać procedur - poza Trybunałem Stanu - które pozwoliłyby przeciwstawić się takiemu stanowisku Prezydenta, który np. podpisałby ustawę dopiero 30 dnia po jej przekazaniu.

6. Tym silniej podkreśla to precedensową rolę obecnie toczącego postępowania, bo sposób potraktowania go przez Sejm (Prezydium Sejmu) i - potem - innych uczestników procesu ustawodawczego pozwoli na ostateczne rozstrzygnięcie pytania, czy do procedury zmian ustawy budżetowej należy stosować "ogólny tryb ustawodawczy" z art. 15-17 MK.

Janusz Mordwiłko
6.06.94

Opinia prawna w przedmiocie dotyczącym nadania uprzednio wniesionemu projektowi ustawy klauzuli pilności

Postawione zostało pytanie, czy Rada Ministrów może, w świetle postanowień Konstytucji i Regulaminu Sejmu, nadać projektowi ustawy, uprzednio wniesionemu przez siebie do Sejmu, klauzulę pilności. Pytanie powstało na tle następującego stanu faktycznego: rządowy projekt ustawy o regulacji rynku cukru i przekształceniach własnościowych w przemyśle cukrowniczym (Druk Sejmowy nr 414) wniesiony został do Sejmu 12 maja 1994 r., Prezydium Sejmu podjęło decyzję o skierowaniu projektu do pierwszego czytania na plenarne posiedzenie Izby zaplanowane w lipcu. Rada Ministrów na posiedzeniu w dniu 31 maja 1994 r. postanowiła o nadaniu projektowi klauzuli pilności, przesyłając swoje rozstrzygnięcie Sejmowi wraz z odpowiednim uzasadnieniem.

Analiza przepisów konstytucyjnych i Regulaminu Sejmu pozwala uznać, iż Rada Ministrów może nadać wniesionemu uprzednio przez siebie do Sejmu projektowi ustawy klauzulę pilności, przy czym wniosek, w przedmiocie nadania projektowi takiej właściwości, może ona przedłożyć do czasu zakończenia procedury pierwszego czytania projektu.

Uzasadnienie

Mała Konstytucja w art. 16, a za nią Regulamin Sejmu w art. 56a do 56k, przewidziała jeszcze jedno (obok określonego art. 47 Regulaminu Sejmu) postępowanie w ramach trybu ustawodawczego, mające na celu usprawnienie go. Jest to postępowanie z tzw. pilnymi projektami ustaw, zwane też "szybką ścieżką legislacyjną". Polega ona na tym, że Rada Ministrów i tylko ona, w uzasadnionych wypadkach (przy tym, o tym, które są uzasadnione, sama przesądza) może określić wniesiony przez siebie projekt ustawy jako pilny. W Konstytucji nie istnieje żadne obwarowanie co do zakresu merytorycznego, czyli przedmiotu uregulowania pilnego projektu ustawy. Regulamin sejmowy zawiera pewne odrębności w postępowaniu ustawodawczym dotyczącym takiego projektu, są one określone w art. 56a do 56k Regulaminu. W świetle przepisów konstytucyjnych i regulaminowych szczególnie istotne jest to, że nie Sejm (ani jego organy) lecz rząd został wyposażony w kompetencję decydowania, czy dany projekt ustawy ma być w całym postępowaniu legislacyjnym traktowany jako "pilny"; decyzja Rady Ministrów w tym przedmiocie jest wiążąca dla Sejmu i jego organów, dla Senatu i dla Prezydenta Rzeczypospolitej. Ani Sejm, ani tym bardziej Senat, nawet jeśli nie zostaną przekonane argumentami o pilności materii poddanej danej regulacji ustawowej, nie mogą skutecznie przeciwstawić uchwale Rady Ministrów swojego żądania rozpatrzenia projektu ustawy w zwykłym trybie regulaminowym. Na marginesie tych konstatacji można podzielić się refleksją, iż całokształt przepisów odnoszących się w tej materii do Sejmu stanowi klasyczną *lex imperfecta*. Ustawa konstytucyjna nie ustanowiła żadnych skutków niepodporządkowania się przez Sejm wymogom szczególnego traktowania pilnych projektów ustaw. Żadne kompetencje nie przysługują z tego tytułu ani rządowi, ani żadnemu innemu spośród pozasejmowych organów państwa. W pewnym stopniu osłabia to "siłę" instytucji pilnych projektów, świadcząc też o tym, iż nie została ona przez ustrojodawcę jakby do końca dopracowana, "może nawet domyślana" (zob. A. Gwiżdż, *Ustawodawstwo i kompetencje prawotwórcze rządu*, w: *Mała Konstytucja w procesie przemian ustrojowych*, Wydawnictwo Sejmowe 1993, s. 116).

Przechodząc po ogólnych, wstępnych uwagach oraz wnioskach wyprowadzonych z przepisów konstytucyjnych i regulaminowych, do ścisłego *meritum* uzasadnienia odpowiedzi na postawione pytanie zauważmy iż:

1. Ustrojodawca, określając w Małej Konstytucji materię stanowienia ustaw (bądź aktów prawnych o mocy ustawy), wzmocnił uprawnienia Rady Ministrów jako jednego z konstytucyjnych inicjatorów ustaw. W porównaniu z innymi podmiotami posiadającymi prawo inicjatywy ustawodawczej pozycja Rady Ministrów została zakreślona nie na zasadzie równości, ale w sposób uprzywilejowany.

Rząd ma wyłączność inicjatywy ustawodawczej w zakresie ustawy budżetowej oraz ustawy o upoważnieniu Rady Ministrów do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy. Prawo wnoszenia poprawek do projektów ustaw w trakcie ich rozpatrywania przez Sejm przysługuje wnioskodawcy, posłom i Radzie Ministrów. Marszałek Sejmu może z własnej inicjatywy, a także na wniosek Rady Ministrów odmówić poddania pod głosowanie poprawki, która uprzednio nie była przedłożona komisji (art. 15 ust. 3 MK).

Ta wyeksponowana rola Rady Ministrów, w toku sejmowego postępowania legislacyjnego, wynika z uwarunkowań ustrojowych oraz tego, iż to właśnie rząd realizując swoje konstytucyjne prawa i obowiązki najczęściej występuje z projektami ustaw i ponosi odpowiedzialność za wykonywanie ustaw.

Również ustanowienie przez Małą Konstytucję instytucji ustaw pilnych, których wyłącznym inicjatorem może być rząd, świadczy, iż intencją ustrojodawcy było rozszerzenie uprawnień rządu w odniesieniu do inicjowania ustaw, a w szczególności projektów ustaw pilnych. Instytucja projektów ustaw pilnych nie jest wyjątkiem w stosunku do konstytucyjnego prawa inicjatywy ustawodawczej przysługującej Radzie Ministrów, nie musi być ona zatem traktowana restryktywnie, a samo prawo zawężająco. Wręcz przeciwnie wyposażenie tylko Rady Ministrów w prawo wnoszenia projektów ustaw pilnych stwarza domniemanie, że w sytuacjach wątpliwych, kiedy przepisy działalności rządu nie przewidują, ale jej też nie zabraniają, Rada Ministrów może swoim projektem dysponować w stosunkowo szerokim zakresie. Ustrojodawca nie zawęził wyraźnym przepisem uprawnienia do nadawania projektowi ustawy pilności tylko do momentu wniesienia go do Sejmu. Nie postanowił, iż Rada Ministrów musi przymiotem pilności opatrzyć projekt w chwili wnoszenia (łącznie z wniesieniem) go do Izby.

2. Artykuł 16 ust. 1 Małej Konstytucji stanowi, iż Rada Ministrów w uzasadnionych wypadkach może określić wniesiony przez siebie projekt ustawy jako pilny. Przepis konstytucyjny nie stanowi, iż Rada Ministrów może określić wnoszony przez siebie projekt ustawy jako pilny, a więc nie zobowiązuje do nadania projektowi przymiotu pilności w chwili jego wnoszenia do Sejmu. Wykładnia gramatyczna przepisu art. 16 ust. 1 M.K. prowadzi do wniosku, iż cechę pilności można nadać również projektowi wniesionemu, a więc takiemu projektowi ustawy, który został już uprzednio złożony przez rząd w Sejmie.

3. Rada Ministrów, stosownie do art. 15 ust. 4 M.K. może wycofać projekt ustawy w toku sejmowego postępowania legislacyjnego do czasu zakończenia procedury pierwszego czytania projektu ustawy. Skoro rząd może wycofać projekt ustawy do czasu zakończenia procedury pierwszego czytania to nic nie stoi na przeszkodzie, aby po wy-

cofaniu projektu Rada Ministrów nadała takiemu wycofanemu projektowi ustawy cechę pilności, powtórnie wnosząc go do Sejmu. Z tym rozwiązaniem koresponduje postanowienie art. 56f Regulaminu Sejmu, który stanowi, iż przed rozpoczęciem drugiego czytania (pilny projekt rozpatrywany jest w dwóch czytaniach) Rada Ministrów może wycofać klauzulę pilności. Zarówno art. 15 ust. 4 M.K., jak i art. 56f Regulaminu Sejmu świadczy o możliwości dysponowania przez Radę Ministrów wniesionym przez siebie projektem ustawy, w tym projektem pilnym, po rozpoczęciu sejmowego procesu legislacyjnego.

Przytoczone powyżej argumenty prowadzą do wniosku, iż Rada Ministrów może nadać klauzulę pilności zwykłemu projektowi ustawy, który został uprzednio złożony do Sejmu. Ustrojowa rola Sejmu i względy proceduralne nie pozwala jednak uznać, iż możliwość nadania przymiotu pilności zwykłemu projektowi ustawy, złożonemu w Sejmie, jest nieograniczona stadiami procesu ustawodawczego. Należy uznać, że granicę czasową sugeruje treść art. 15 ust. 4 M.K. i art. 56f Regulaminu Sejmu. Przepisy te określają stadium procesu, w którym można projekt ustawy wycofać, bądź wycofać klauzulę pilności. Wykładnia systemowa tych dwóch przepisów (art. 15 ust. 4 M.K. i art. 56f R.S.) prowadzi do stwierdzenia, iż wniosek w przedmiocie nadania projektowi zwykłemu klauzuli pilności może Rada Ministrów przedłożyć do czasu zakończenia procedury pierwszego czytania projektu. W świetle dokonanych ustaleń należy uznać, iż Rada Ministrów może do projektu ustawy o regulacji rynku cukru i przekształceniach własnościowych (Druk Sejmowy nr 414) złożonego w Sejmie 12 maja 1994 r., a nie rozpatrzonego w pierwszym czytaniu, dołączyć klauzulę pilności.

Beata Szepietowska
4.10.94

Opinia w sprawie I czytania pilnego projektu ustawy

1. Zgodnie z art. 16 ust. 1 Małej Konstytucji (Dz. U. z 1992 r. Nr 84, poz.426 z póź.zm.) Rada Ministrów, w uzasadnionych wypadkach, może określić wniesiony przez siebie projekt ustawy jako pilny. Ustęp 2 tego artykułu stanowi, że Regulamin Sejmu określa odrębności w postępowaniu ustawodawczym w sprawie projektu pilnego.

Regulamin Sejmu (M.P. z 1992 r. Nr 26, poz.185 z póź.zm.) w Rozdziale 1a unormował postępowanie z pilnym projektem ustawy.

W myśl art. 56c Regulaminu rozpatrywanie pilnych projektów ustaw odbywa się w dwóch czytaniach. Natomiast z art. 56d ust. 3 wynika, że pierwsze czytanie pilnego projektu ustawy odbywa się przy odpowiednim stosowaniu art. 35, art. 36 ust. 1 i 2 oraz art. 37-40, tzn. procedury właściwej dla pierwszego czytania projektu ustawy wniesionego w trybie zwykłym (podstawowym). Oznacza to, że pierwsze czytanie obejmuje uzasadnienie projektu przez wnioskodawcę, pytania posłów i odpowiedzi wnioskodawcy oraz debatę w sprawie ogólnych zasad projektu.

2. Nie istnieją zatem żadne regulaminowe przeszkody, by w wyniku dyskusji (podczas pierwszego czytania projektu pilnego) komisje właściwe, do których został skierowany projekt proponowały zmianę (rozszerzenie bądź zawężenie) zakresu przedmiotowego projektu ustawy złożonego w trybie pilnym.

Co więcej (art. 39 ust. 1) przy rozpatrywaniu projektów ustaw komisje i podkomisje biorą pod uwagę opinie przedstawione przez inne komisje sejmowe i posłów; mogą także wysłuchiwać opinii zaproszonych ekspertów.

Ponadto, Prezydium Sejmu, na wniosek komisji, może zwrócić się do wnioskodawcy o przepracowanie projektu, z rozważeniem zmian postulowanych przez komisje oraz przedstawienie skutków, zwłaszcza finansowych, tych zmian (art. 39 ust. 4 *in principio*).

3. Podstawową funkcją komisji, do których został skierowany projekt jest przedstawienie Sejmowi wspólnego sprawozdania o tym projekcie. Sprawozdanie określa stanowisko komisji w odniesieniu do projektu przez postawienie wniosku o:

- a) przyjęcie projektu,
- b) przyjęcie projektu z określonymi poprawkami, w formie tekstu jednolitego projektu,
- c) odrzucenie projektu.

Szczególnie istotne znaczenie z punktu widzenia zakresu przedmiotowego projektu przedstawionego przez komisje do drugiego czytania (w porównaniu do materii zawartej w pilnym projekcie rządowym) ma fakt proponowania poprawek lub złożenia wniosków mniejszości.

Zgodnie bowiem z art. 56g ust. 2 Marszałek Sejmu odmawia poddania pod głosowanie poprawki dotyczącej pilnego projektu ustawy, która uprzednio nie była przedstawiona komisji w formie pisemnej.

Stąd, wszelkie propozycje zmiany przedmiotu pilnego projektu ustawy (poddawane pod głosowanie) muszą być zgłoszone (w formie pisemnej) na posiedzeniu komisji; zaakceptowane funkcjonują w dalszym postępowaniu jako poprawki, odrzucone przez komisję ale zgłoszone w formie pisemnej i na żądanie wnioskodawcy zamieszczone w sprawozdaniu - mają postać wniosków mniejszości.

4. W przypadku, gdy np. pilny projekt ustawy po rozpatrzeniu przez właściwe komisje zdecydowanie różni się od projektu "pierwotnego" (co może np. skutkować brakiem poparcia politycznego ze strony rządu), to Radzie Ministrów przysługuje prawo do wycofania klauzuli pilności w nieprzekraczalnym terminie - przed rozpoczęciem drugiego czytania (art. 56f). Rząd - jako wnioskodawca nie może natomiast w postępowaniu z pilnym projektem ustawy skorzystać z prawa wycofania projektu (do czasu zakończenia pierwszego czytania), bowiem postanowienia Rozdziału 1a nie przewidują *expressis verbis* odpowiedniego stosowania art. 33 ust. 2.

Zatem, ewentualna rezygnacja z trybu pilnego rozszerza postępowanie o trzecie czytanie (powoduje zmianę formalną), nie wywierając wpływu na treść projektu przygotowanego przez komisję.

Andrzej Szmyt

21.10.96

O łącznym (odrębnym) rozpatrywaniu w I czytaniu poselskiego i rządowego projektu ustawy wniesionego w trybie pilnym

Praktyka sejmowa zna sytuacje, gdy rząd wnosi do Sejmu projekt ustawy w trybie pilnym (art. 16 Małej Konstytucji z 1992 r.), a równoległe towarzyszą takiemu projektowi "konkurencyjne" projekty poselskie ustaw, dotyczące - w zasadzie - takiej samej lub zbliżonej materii. Na tym tle postawione zostały następujące pytania:

1) czy skierowanie do komisji pilnego, rządowego projektu ustawy musi się łączyć z jednoczesnym skierowaniem do tej komisji projektu poselskiego oraz czy oba projekty mogą być rozpatrywane łącznie w tym samym trybie pilnym?

2) czy dotychczasowa praktyka - *vide* orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego w podobnej sprawie - pozwala na ewentualne włączenie zakresu regulacji poselskiego projektu do rządowego projektu ustawy?

3) czy możliwe jest podjęcie decyzji przez Sejm, że komisja przygotowuje sprawozdanie o rządowym projekcie osobno (tylko dwa czytania), a o poselskim również osobno (trzy czytania)?

4) czy możliwe jest odbycie I czytania na najbliższym posiedzeniu Sejmu tylko nad pilnym projektem rządowym, a poselskiego projektu na jednym z kolejnych posiedzeń w sytuacji, gdy projekt komisyjny zostanie prawidłowo doręczony posłom przed posiedzeniem?

Zgodnie z art. 13 Regulaminu Sejmu, kierownictwo pracami Sejmu należy do Prezydium Sejmu, które w szczególności ustala porządek dzienny posiedzeń sejmowych i przedstawia go do zatwierdzenia Sejmowi (ust. 1 pkt 4), a także nadaje bieg inicjatywom ustawodawczym (ust. 1 pkt 4a). Prezydium Sejmu nadając bieg pilnemu projektowi ustawy ustala jednocześnie orientacyjny kalendarz prac w Sejmie nad projektem (art. 56a Regulaminu Sejmu), zaś kierując projekt pilny do I czytania na posiedzeniu komisji wyznacza jednocześnie termin przedstawienia sprawozdania, nie dłuższy jednak niż 30 dni (art. 56d). Na tym tle należy podkreślić, że Prezydium Sejmu nie ma obowiązku "zindywidualizowanego" - poprzez ustalanie kalendarza prac - traktowania projektów nie wniesionych w trybie pilnym, jak też projektów takich nie dotyczy obowiązek określenia terminu - nie dłuższego niż 30 dni - złożenia sprawozdania przez komisję. Dodać należałoby wprost, że Regulamin Sejmu (ani też przepisy art. 16 Małej Konstytucji) nie wyznacza ani terminu, do którego - licząc od dnia wniesienia projektu - należy projektowi "nadać bieg", ani terminu, do którego należałoby projekt uchwalić, nawet wtedy, gdy chodzi o projekt pilny. W odniesieniu do projektu pilnego pewne zobowiązanie dotyczy "niezwłocznego" jedynie zarządzenia drukowania takiego projektu (art. 56b).

Jak się wydaje, wspomniane wyżej przepisy regulaminowe dają Prezydium Sejmu dużą swobodę, uzależniając od jego oceny konkretną decyzję o nadaniu biegu konkretnemu projektowi i skierowaniu go do I czytania w komisji. W świetle wspomnianych przepisów nie można więc stwierdzić, by Prezydium Sejmu miało prawny obowiązek jednoczesnego skierowania do komisji jakichkolwiek projektów, w tym projektu pilnego i projektu poselskiego. Odrębną jednak kwestią jest sprawa racjonalności postępowania i istniejącej praktyki. Z uwagi na zakres przedmiotowy projektów - jeśli założyć, iż dotyczą tej samej materii - racjonalne wydaje się łączne rozpatrywanie projektów niezależnie od tego, czy chodzi o projekty zwykłe, czy jeden pilny a drugi zwykły. Dodać tu należy, że stosownie do tego

założenia racjonalności ukształtowała się praktyka parlamentarna, polegająca na łącznym rozpatrywaniu zbliżonych treściowo projektów, mimo iż brak wyraźnego przepisu, który nakazywałby takie właśnie postępowanie.

Stosownie do tego generalnego założenia zaczęła się także kształtować praktyka łącznego rozpatrywania projektów w sytuacji, gdy jeden jest pilny (rządowy) a drugi poselski (zwykły). W płaszczyźnie nawet tylko racjonalności postępowania sytuacja taka zawiera jednak element nowy w postaci zakreślonego terminu maksimum 30 dni dla prac komisji w odniesieniu do projektu pilnego. Jak się wydaje, racjonalność decyzji winna w szczególności opierać się na ocenie Prezydium Sejmu, czy ewentualne rozpatrywanie łączne projektów nie uniemożliwi zakończenia prac w powyższym terminie. Decyzja musi jednak być podjęta *in concreto*, trudno tu bowiem o szczegółowszą regułę ogólną. Nawet więc w płaszczyźnie racjonalności postępowania nie musi Prezydium Sejmu dojść do konkluzji o konieczności jednoczesnego kierowania obu rodzajów projektów do komisji. Gdyby jednak miała zapaść decyzja pozytywna w tej sprawie, to oba projekty winny trafić do tych samych komisji sejmowych.

Druga część pierwszego pytania obejmuje jednak kwestię dopuszczalności prawnej łącznego rozpatrywania obu rodzajów projektów w tym samym trybie pilnym. W pytaniu tak postawionym nie chodzi przy tym zapewne o traktowanie projektu poselskiego jako materiału jedynie roboczego, wykorzystywanego - w sensie technicznym - przy rozpatrywaniu - prawnie biorąc - jedynie projektu pilnego. Wykorzystywanie projektu poselskiego jako materiału roboczego jest zawsze w praktyce możliwe, jednak nie oznacza to "biegu" prac nad tym projektem. W płaszczyźnie formalnoprawnej natomiast nie wydaje się by można było uznać dopuszczalność rozpatrywania obu rodzajów projektów "łącznie w tym samym trybie pilnym", jeśli pod tym sformułowaniem rozumieć cały tok postępowania. Zgodnie bowiem z Regulaminem Sejmu, rozpatrywanie projektów ustaw odbywa się w trzech czytaniach (art. 33 ust. 1) - gdy chodzi o zwykłe projekty, zaś w odniesieniu do pilnych projektów - w dwóch czytaniach (art. 56c), zaś tryb pilny właściwy jest (art. 16 ust. 1 Małej Konstytucji) dla rządowych projektów ustaw, tak przez nią określonych.

Zgodnie z art. 16 ust. 2 Małej Konstytucji, Regulamin Sejmu określa odrębności w postępowaniu ustawodawczym w sprawach projektu pilnego. W interesującym nas kontekście można jednak zauważyć, iż zgodnie z art. 56d ust. 3 Regulaminu, w postępowaniu pilnym stosuje się odpowiednio art. 35, art. 36 ust. 1 i 2, art. 37-40 Regulaminu. W odniesieniu więc do postępowania objętego tymi przepisami postępowanie w trybie pilnym i w trybie zwykłym przebiega zasadniczo wedle tych samych zasad ogólnych postępowania ustawodawczego, co mogłoby ewentualnie przemawiać za dopuszczalnością - w tym zakresie - łącznego rozpatrywania obu rodzajów projektów. Wspólne są bowiem regulaminowe założenia pierwszego czytania (np. co do uzasadniania projektu przez wnioskodawcę, pytań posłów i odpowiedzi wnioskodawcy oraz debaty w sprawie ogólnych zasad projektu). Tak wyinterpretowane założenie możliwe byłoby do przyjęcia jednak chyba tylko, jak się wydaje, w odniesieniu do takich projektów zwykłych, które - przedmiotowo biorąc - odpowiadają zakresowi projektu pilnego. I w takiej nawet sytuacji nie stają się one wprawdzie projektami rządowymi, ale trudno byłoby wtedy twierdzić, iż brak woli rządu co do objęcia danej materii postępowaniem mającym na celu pilne uregulowanie problematyki. Istota trybu pilnego sprowadza się bowiem do skrócenia postępowania. Argumentem interpretacyjnym - jak się wydaje - może być tu także okoliczność, iż "łącznie" rozpatrywanie projektu zwykłego ma miejsce wspólnie z projektem pilnym; nie chodzi więc o rozpatrywanie w trybie pilnym wyłącznie projektu poselskiego. Łączne rozpatrywanie projektów winno więc uwzględniać nie tylko konieczność zmieszczenia się we wspomnianym terminie 30-dniowym, jak i oddalenie niebezpieczeństwa ewentualnego zablokowania możliwości rozpatrywania projektów poselskich przez pilne projekty rządowe.

Jak się wydaje, w wyniku swych prac nad obu rodzajami projektów, komisja może zaproponować włączenie regulacji projektu poselskiego do rządowego projektu ustawy, o ile z porównania obu projektów wynikałoby, że zakładany zakres regulacji dotyczy związanych ze sobą materii. Założenia co do zakresu regulacji należałoby przy tym ustalać w miarę szeroko, biorąc pod uwagę różne elementy - tytuł aktu, pola materii rzeczywiście objętej proponowanymi przepisami, intencje wyłożone w uzasadnieniu aktu, wystąpienia wnioskodawców, funkcjonalne związki między przepisami. Nie chodzi więc tylko o dopuszczalność zmiany merytorycznego kierunku propozycji zawartych w projekcie pilnym - co jest oczywiste. Chodzi tu o założenie, że wszelkiego rodzaju poselskie "uzupełnienia" projektu pilnego są dopuszczalne, jeśli można je rozumieć jako wypełniające zakres materii ustalonej jako podlegająca regulacji w przedłożeniu rządowym. Traktując na zasadzie analogii ustalenia poczynione przez Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 9 stycznia 1996 r. (sygn. K.18/95), odrzuconym przez Sejm, a dotyczące zakresu poprawek poselskich do projektu pilnego, można byłoby przyjąć, iż do projektu pilnego nie można włączyć jedynie tych materii, których związek z zakresem regulacji projektu pilnego określić należałoby bezspornie jako dowolny. Wszelkie inne uzupełnienia uznać należałoby za dopuszczalne. Biorąc pod uwagę rolę swobody ustawodawcy, ewentualny zarzut dowolności przy ustalaniu granic regulacji powinien być podnoszony nadzwyczaj powściągliwie.

Dwa ostatnie pytania w sprawie tworzą, jak się wydaje, pewną całość odrębną od zagadnienia łącznego rozpatrywania projektu poselskiego i projektu pilnego. Przyjęcie założenia o przygotowywaniu odrębnych sprawozdań dla

odrębnych projektów - pilnego, rozpatrywanego w dwóch czytaniach i zwykłego, rozpatrywanego w trzech czytaniach, ma zapewne stanowić wyraz ewentualnej decyzji o odrębnym traktowaniu obu projektów. Jeśli tak, to należałoby stwierdzić, iż jest to dopuszczalne bowiem - co stwierdziliśmy na wstępie - nie ma prawnego obowiązku łącznego rozpatrywania jakichkolwiek projektów ustaw, tym bardziej zaś w przypadku, co także sygnalizowaliśmy, gdy istnieją jednak wątpliwości dotyczące różnorodnych kategorii projektów ustaw. Fakt prawidłowego doręczenia posłom poselskiego projektu przed posiedzeniem Sejmu nie stanowi przeszkody dla odbycia I czytania na najbliższym posiedzeniu Sejmu tylko nad pilnym projektem rządowym.

Wojciech Odrowąż-Sypniewski
24.03.00

Opinia na temat zakresu dopuszczalnych poprawek poselskich do pilnego projektu ustawy

Zagadnienie dopuszczalnego zakresu poprawek do projektów ustaw w trakcie ich rozpatrywania przez Sejm, podobnie jak problem dopuszczalnego zakresu poprawek senackich do ustaw uchwalonych przez Sejm, stało się przedmiotem licznych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego (orzeczenia K. 5/93, K. 25/97, K. 18/95 (orzeczenie odrzucone przez Sejm), K. 3/98, K. 24/98, K. 25/98).

Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie w swoim orzecznictwie starał się odnaleźć konstytucyjne ramy instytucji „poprawki”, tak aby nie zatracić jej odrębności wobec instytucji „inicjatywy ustawodawczej”.

Powyższy pogląd najpełniejszą eksplikację uzyskał w orzeczeniu z dnia 2 lutego 1999 r. (K. 25/98). Trybunał stwierdził wówczas, że konieczność akcentowania odrębności instytucji „inicjatywy ustawodawczej” i instytucji „poprawki” wynika zarówno z przesłanek formalnych, jak i systemowych.

Skoro Konstytucja używa rozdzielnie pojęć „poprawka” i „inicjatywa ustawodawcza” (por. art. 118 ust. 1 i 2 oraz art. 119 ust. 2 i 3) to zakłada ona, że pojęcia te znaczą coś innego, a wykładnia Konstytucji musi temu założeniu dawać wyraz w formułowaniu szczególnych pojęć i definicji. Ponadto w odniesieniu do prac sejmowych rozróżnione zostało podmiotowe ujęcie prawa poprawki, które przysługuje indywidualnym posłom i prawa inicjatywy ustawodawczej, które zakłada współdziałanie grupy posłów.

Przesłanki systemowe nakazują akcentowanie odrębności „poprawki” i „inicjatywy ustawodawczej” ze względu na odmienną funkcję obu tych instytucji. Inicjatywa ustawodawcza uruchamia postępowanie w celu rozpatrzenia projektu, a więc treści proponowane w inicjatywie muszą być poddane pełnej procedurze parlamentarnej zanim dojdzie do jej uchwalenia. Poprawka wnoszona jest w trakcie prac nad projektem ustawy bądź nad uchwaloną już ustawą. Treści proponowane w poprawce nigdy nie są poddane pełnej procedurze rozpatrzenia. Zdaniem Trybunału ma to istotne znaczenie z punktu widzenia ogólnych zasad funkcjonowania parlamentu, których istotą jest wieloetapowość mająca na celu zapewnienie wystarczająco długiego czasu dla refleksji i przemyśleń nad ostateczną decyzją ustawodawczą.

Trybunał Konstytucyjny w przywołanym orzeczeniu stwierdził, że:

„1) z konstytucji wynika nakaz dostrzegania i akcentowania odrębności pomiędzy „poprawką” a „inicjatywą ustawodawczą”;

2) odrębność ta wiąże się przede wszystkim z aspektem treściowym. Inicjatywa ustawodawcza jest samodzielna propozycją legislacyjną, dotyczącą unormowania zagadnień objętych jej przedmiotem, a przedmiotowe ramy inicjatywy zależą w zasadzie od uznania jej autorów. Poprawka jest wtórną propozycją legislacyjną odnoszącą się do tekstu, do którego zostaje zaproponowana, co oznacza, że musi ona też pozostawać w przedmiotowych ramach tego tekstu;

3) nakaz ten dotyczy wszystkich stadiów postępowania parlamentarnego, tak w Sejmie nad projektem ustawy (...), jak i w Senacie nad ustawą uchwaloną przez Sejm (...)” (OTK ZU Nr 2(24)/99, s. 138).

Jednocześnie jednak w tym samym orzeczeniu Trybunał uznał, że dopuszczalność i zakres wnoszenia poprawek zależy w znacznym stopniu od etapu prac parlamentarnych, na których są one wnoszone. „W postępowaniu sejmowym szczególnie szeroka możliwość modyfikowania projektu ustawy występuje na etapie prac komisji, pomiędzy pierwszym a drugim czytaniem projektu. Nie ma przeszkód (poza projektami rozpatrywanymi w trybie pilnym oraz projektami, co do których wyłączność inicjatywy ustawodawczej należy do Rady Ministrów), by w sprawozdaniu komisji zaproponowana została nowa wersja projektu, odległa od treści zawartych w inicjatywie ustawodawczej. Etap dokonywania tych modyfikacji jest na tyle wczesny, że nie brakuje czasu na refleksję, konsultację i poznanie reakcji opinii publicznej, a ochronę praw autora inicjatywy ustawodawczej gwarantuje art. 119 ust. 4 Konstytucji,

który pozwala wnioskodawcy na wycofanie projektu do czasu zakończenia drugiego czytania. Bardziej ograniczone jest prawo wnoszenia poprawek w drugim czytaniu i w dalszych etapach postępowania sejmowego. (*op. cit.*)"

Problematyka dopuszczalnego zakresu poprawek poselskich do projektu ustawy rozpatrywanego w trybie pilnym stała się przedmiotem orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z 9 stycznia 1996 r. (sygn. akt K. 18/95; OTK 1996/1). Jakkolwiek orzeczenie to zapadło na gruncie przepisów Małej Konstytucji to, jednak przyjęć należy, iż ze względu na brak istotnych różnic między "nową" i "starą" regulacją konstytucyjną w zakresie trybu pilnego zachowuje ono aktualność również na gruncie Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.

Przypomnieć trzeba, iż Sejm RP korzystając z przysługującej mu wówczas kompetencji odrzucił przywołane orzeczenie TK. Okoliczność ta w żaden sposób nie dezawuuje waloru poznawczego zawartej w nim wykładni norm konstytucyjnych.

W rozważaniach nad zakresem dopuszczalnych poprawek poselskich do projektu pilnego orzeczenie to powinno być brane pod uwagę jako autorytatywny głos doktryny prawa konstytucyjnego.

Trybunał po przeprowadzeniu analizy norm konstytucyjnych kształtujących prawo inicjatywy ustawodawczej stwierdził, że między normami regulującymi tryb zwykły a normami regulującymi tryb pilny zachodzi relacja analogiczna do stosunku między zasadą i wyjątkiem. Oznacza to, że podstaw dopuszczalności stosowania trybu pilnego nie można interpretować i stosować rozszerzająco. W ocenie TK z przypadkiem takiego niedopuszczalnego interpretowania i stosowania przepisów regulujących tryb pilny mielibyśmy do czynienia wówczas, gdyby w tym trybie stanowiące były regulacje prawne z inicjatywy podmiotów uprawnionych wprowadzić do inicjatywy ustawodawczej na zasadach ogólnych, ale nie uprawnionych do inicjatywy ustawodawczej w trybie pilnym, lub gdyby regulacje te dotyczyły materii nie objętej projektem ustawy oznaczonym przez Radę Ministrów jako pilny.

W przywołanym orzeczeniu TK jednoznacznie stwierdza, że "w pilnym trybie ustawodawczym posłowie nie mogą wprowadzać poprawek dowolnie rozszerzających zakres regulacji ustawowej poza materie zawarte w pilnym projekcie ustawy pochodzącym od Rady Ministrów. Takie rozszerzenie zakresu regulacji byłoby sprzeczne z wyłącznością inicjatywy ustawodawczej Rady Ministrów w pilnym trybie ustawodawczym (byłoby to równoznaczne z podjęciem przez inicjatywę ustawodawczą przez posłów trybie, w którym im ta inicjatywa nie przysługuje), a zarazem stanowiłoby przekroczenie konstytucyjnego upoważnienia do działania w sposób odmienny od trybu zwykłego w sprawach, które mogą być unormowane tylko w trybie zwykłym" (*op. cit.*, s. 19-20).

Jednocześnie Trybunał wyjaśniał, że teza o niedopuszczalności wprowadzania przez posłów w ramach trybu pilnego zmian dowolnych nie oznacza, że w toku prac parlamentarnych nie mogą być wprowadzane żadne nowości w stosunku do propozycji zawartych w projekcie rządowym. Posłowie mogą uznać, że dany projekt wymaga dodania nowości, bez których regulacja rządowa byłaby nieprawidłowa pod względem formalnoprawnym bądź nieefektywna pod względem merytorycznym.

"Na gruncie trybu pilnego trzeba jednak odróżnić nowości dowolne - naruszające wyłączność inicjatywy ustawodawczej Rady Ministrów w tym trybie - od dopuszczalnych nowości koniecznych ze względu na poprawność czy efektywność regulacji proponowanej przez rząd. Te drugie poprawki formalnie wykraczające wprowadzić poza zakres regulacji wyznaczony przedłożeniem rządowym, ale służące udoskonaleniu czy modyfikacji projektu rządowego w granicach zasadniczo wyznaczonych celem i przedmiotem przedłożenia rządowego. W wypadku takich nowości można mówić o konieczności «współregulacji» materii przedstawionej w projekcie rządowym z inną, o swego rodzaju legislacyjnym *iunctim* między tymi materiami" (*ibidem*).

Zasada, zgodnie z którą granicą dopuszczalnych poprawek poselskich wykraczających poza przedłożenie rządowe wyznaczana jest przez kryterium "konieczności" powinna być w postępowaniu legislacyjnym traktowana jako standard konstytucyjności tego postępowania. Nieprzestrzeganie tej zasady w procesie ustawodawczym naraża uchwalaną ustawę na zarzut niekonstytucyjności .

Janusz Mordwiłko

18.05.01

W sprawie postępowania z projektem ustawy uznanym przez rząd za pilny

Zagadnienie postępowania z tzw. projektami pilnymi jest rozległe i wielowątkowe, dlatego w opinii skoncentruję się tylko na tych aspektach, które wiążą się z konstytucyjnym modelem legislacyjnego postępowania z tzw. projektem pilnym.

Konstytucyjna regulacja trybu pilnego jest bardzo szczupła (zwłaszcza w porównaniu z niektórymi innymi instytucjami parlamentarnymi np. immunitetem parlamentarzysty), ta powściągliwość ustrojodawcy otwiera pewne pole do interpretacji doktrynalnych,¹ co nie sprzyja pełnemu ujednoczeniu praktyki, w tym przypadku, moim zdaniem, pożądanemu. Również Regulamin Sejmu nie tylko nie „domyka” niektórych kwestii, ale wręcz je komplikuje, zwłaszcza tam gdzie pozostaje w kolizji z Konstytucją. Nasuwa się bowiem wątpliwość, czy Regulamin może w ramach „odrębności”, o której mowa w art. 123 ust. 2 Konstytucji, odmiennie określić prawo Marszałka Sejmu do poddawania pod głosowanie poprawki dotyczącej projektu zwykłego a projektu pilnego? Konstytucja w art. 119 ust. 3 stanowi, iż Marszałek „może” odmówić poddania pod głosowanie poprawki, która uprzednio nie była przedłożona komisji, a art. 56g ust. 2 regulaminu nakłada na Marszałka obowiązek nie poddawania poprawki pod głosowanie, dotyczącej projektu pilnego, jeśli ta nie była uprzednio przedstawiona komisji. Rozumiem, iż konstytucyjne upoważnienie (art. 123 ust. 2 K.) do określenia w Regulaminie Sejmu „odrębności”, w postępowaniu ustawodawczym z pilnym projektem, odnosi się tylko do tych uregulowań, które nie są rozstrzygnięte *expressis verbis* w Konstytucji.

Wydaje się jednak, iż ani ogólność przepisu konstytucyjnego (art. 123 K.), ani kontrowersje wypływające z Regulaminu Sejmu oraz doktryny nie usprawiedliwiają zawirowań praktyki parlamentarnej, której przykładem jest stan sprawy scharakteryzowany w zleceniu.

Analiza Konstytucji, zwłaszcza art. 123, pozwala moim zdaniem skryształizować rolę rządu i parlamentu w postępowaniu z pilnym projektem ustawy. Jeżeli zaś zgodzimy się, iż określona jest rola tych organów to pozostaje wyrazić życzenie, aby każdy z tych dwóch podmiotów wypełniał przypisaną mu rolę.

Oto podstawowe determinanty roli rządu i parlamentu w postępowaniu z pilnym projektem ustawy:

1) Rada Ministrów może uznać uchwalony przez siebie projekt ustawy za pilny z wyjątkiem wskazanych w art. 123 ust. 1 K. projektów ustaw. A zatem każdy inny projekt ustawy może być opatrzony przez Radę Ministrów klauzulą pilności, skutkiem prawnym tej klauzuli jest uprzywilejowanie danego projektu, polegające na priorytetowym traktowaniu go w porównaniu z innymi projektami ustaw, a także znaczne przyspieszenie całego procesu ustawodawczego. Rząd jest zawsze tym podmiotem, który dokonuje oceny sytuacji uzasadniającej pilność danego projektu ustawy.

Klauzulę pilności projektowi ustawy nadaje Rada Ministrów w uchwale przyjmującej projekt ustawy, w każdym bądź razie najpóźniej do chwili skierowania projektu do Sejmu. Moim zdaniem istota projektu pilnego oraz brzmienie art. 56a ust. 1 Regulaminu Sejmu nie pozwala uznać, iż Rada Ministrów może klauzulę pilności dołączyć do projektu w jakimkolwiek stadium prac sejmowych. Wszak Marszałek Sejmu, nadając bieg projektowi ustawy wniesionemu w trybie art. 123 K. ustala kalendarz prac nad projektem, a kierując pilny projekt wprost do komisji ustala jednocześnie termin przedstawienia sprawozdania komisji, nie dłuższy niż 30 dni (art. 56d ust. 2 RS).

Ograniczenie możliwości nadania projektowi klauzuli pilności do stadium prac rządu nad projektem nie kłóci się z poprawnym konstytucyjnie przepisem art. 56f Regulaminu Sejmu, przewidującym możliwość wycofania przez rząd klauzuli pilności przed rozpoczęciem drugiego czytania projektu przez Sejm.

Tak więc nadanie projektowi ustawy klauzuli pilności jest suwerenną sprawą Rady Ministrów, która przymiot pilności może nadać każdemu uchwalonemu przez siebie projektowi, z wyjątkiem tych które enumeratywnie wskazane są w art. 123 ust. 1 K., Sejm w tym stadium nie może prawnie współkształtować woli (stanowiska) rządu.

2) Pilny projekt ustawy zostaje przekazany przez rząd do Sejmu, Sejm (a następnie Senat) ma rozpatrzyć pilny projekt ustawy w trybie pilnym. Parlament nie może zdjąć klauzuli pilności (może to tylko uczynić do rozpoczęcia drugiego czytania Rada Ministrów) ani uchylić się od rozpatrzenia projektu ustawy w trybie pilnym.

Wstępna kontrola projektu pilnego, zapisana w art. 56a ust. 2 RS obejmuje „kompletność” uzasadnienia załączonego do projektu. Uzasadnienie do projektu nie musi, w świetle odpowiednio stosowanego art. 31 RS, zawierać elementu, którego treścią byłoby uzasadnienie pilności ustawy nadanego przez Radę Ministrów. Marszałek Sejmu nie ma więc w świetle Regulaminu prawa kontroli przyczyn (uzasadnienia), czy przesłanek nadania projektowi ustawy klauzuli pilności, nie mógłby zatem z powodu pominięcia, w pisemnym uzasadnieniu dołączonym do projektu racji uzasadniających pilność projektu zwrócić projekt Radzie Ministrów, w trybie art. 56a ust. 2 RS, w celu uzupełnienia. Kontrola pilności w tej wstępnej fazie mogłaby mieć miejsce tylko w trybie art. 31 ust. 6 RS, ale byłaby to nie tyle kontrola uzasadnienia (racji) przemawiających za nadaniem klauzuli pilności projektowi przez Radę Ministrów, co kontrola zgodności projektu z prawem tzn. zgodności projektu pilnego z art. 123 ust. 1 Konstytucji,

¹ Por. w szczególności: W. Odrowąż-Sypniewski, *Tryb pilny w świetle przepisów Malej konstytucji i Regulaminu Sejmu*, "Przegląd Sejmowy" nr 2(14)96, s. 43 i n. oraz K. Działocha, *W sprawie dopuszczalności kontroli Sejmu nad pilnymi projektami ustaw (art. 16 Malej Konstytucji i art. 123 Konstytucji RP)*, "Gdańskie Studia Prawnicze", wyd. Uniw. Gdańskiego, tom III/1998, s. 155 i n.

dotyczyłoby to sytuacji nadania klauzuli pilności projektowi ustawy, której w świetle art. 123 ust. 1 K takiej cechy nadać wnioskodawca (Rada Ministrów) nie może.

Pozostaje zatem powtórzyć tezę wyjściową; wniesiony do Sejmu przez Radę Ministrów pilny projekt ustawy ma być rozpatrzony przez Sejm (później Senat) w trybie pilnym. Sejm nie ma możliwości uchylecia klauzuli pilności, nie ma również żadnej drogi prawnej do zobowiązania rządu do uchylecia przymiotu pilności, wycofanie klauzuli pilności stanowi suwerenną decyzję Rady Ministrów.

Sejm mając w swoim władaniu pilny projekt ustawy ma rozpatrywać go w trybie pilnym, ale rozpatrywanie projektu w tym trybie w niczym nie ogranicza praw Sejmu w zakresie oceny projektu. Sejm i jego organy (komisje) w pracach merytorycznych nad projektem pilnym nie są niczym ograniczone (pomijam tu dla jasności wywodów orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego K.18/95 z dnia 9 stycznia 1996 r., w którym Trybunał wskazywał na ograniczoność poprawek wnoszonych do ustawy w trybie pilnym; stanowisko Trybunału było dyskusyjne w 1996 r., nie wiadomo czy znalazłoby potwierdzenie na gruncie Konstytucji).

Sejm i jego komisje mają oceniać więc wszystkie aspekty zasadności projektu, wynikające przede wszystkim z przewidzianych art. 31 RS elementów uzasadnienia projektu. Sejm oceniając m.in. potrzebę i cel wydania ustawy ocenia także zasadność pilności projektu, zasadność pilności (a więc przyczyny i racje, którymi kierowała się Rada Ministrów nadając projektowi klauzulę pilności) mieści się w prawie do oceny całokształtu projektu jest zwłaszcza elementem „potrzeby i celu” ustawy.² Wszeczhronna analiza projektu w toku sejmowych (komisyjnych) prac, w tym aspektów merytorycznych, prawnych, politycznych, materiałów informacyjnych przedstawionych przez rząd, może prowadzić do pozytywnego bądź negatywnego stanowiska komisji i Sejmu wobec projektu ustawy. U podłoża stanowiska negatywnego może leżeć także przekonanie o niezasadności uchwalania projektu w trybie pilnym, w skrajnej sytuacji (teoretycznej) komisyjny wniosek o odrzucenie projektu może być powodowany niechęcią rozpatrywania projektu w postępowaniu pilnym, wszak w miejsce odrzuconego na wniosek komisji projektu może zostać wprowadzony analogiczny zwykły projekt komisyjny.

Komisyjny wniosek o odrzucenie projektu z powodu nieuzasadnionej „pilności” może zachodzić w szczególności, gdy rząd opóźnia prace komisji prowadzone w trybie pilnym.

Na marginesie omawianego problemu dodajmy, iż komisja może na mocy art. 56d ust. 3 RS zwrócić się, za pośrednictwem Marszałka, do wnioskodawcy (rządu) o przepracowanie projektu w trybie art. 39 ust. 4 RS (analizę stosowania art. 39 ust. 4 RS przeprowadziłem w ekspertyzie opublikowanej w "Biuletynie Ekspertyzy i Opinii Prawne", nr 4(40)00, s. 18). Zwrócenie się do wnioskodawcy o przepracowanie pilnego projektu, w trybie art. 39 ust. 4 RS, wiązałoby się bądź z zawieszeniem biegu terminu ustalonego w kalendarzu prac nad projektem bądź ustaleniem nowego kalendarza po wniesieniu przepracowanego pilnego projektu. „Odpowiednie” zastosowanie art. 39 ust. 4 RS (stanowi o tym art. 56 ust. 3 RS) skłaniałoby raczej do ustalenia kalendarza prac od nowa, wszak tylko zawieszenie biegu terminów, wpływających z kalendarza prac mogłoby skutkować komplikacjami dla komisji, która w chwili powrotu przepracowanego pilnego projektu byłaby np. w toku intensywnych prac nad innym pilnym projektem ustawy.

Tak więc sejmowe stadium prac nad pilnym projektem jest niezależną fazą prac, w której samodzielność (suwerenność) Izby i jej organów, w zakresie rozstrzygnięć nie jest ograniczona pilnością projektu. Komisja jak i Izba nie jest uzależniona od jakichś działań bądź zaniechań rządu (poza jego prawem do wycofania klauzuli pilności), stąd w tok prac sejmowych nie powinien wkradać się jakiś zespół działań prawnych polegających na „targowaniu” się z rządem bądź „szantażowaniem” Sejmu i jego organów przez wnioskodawcę.

Sejm i jego organy mają toczyć prace nad projektem pilnym i rozstrzygać w tym trybie, tzn. z zachowaniem ustalonego kalendarza prac, niezależnie bowiem od charakteru prawnego kalendarza (stanowi on jednak element regulaminowego trybu prac Sejmu i jego organów nad pilnym projektem), zachowanie wymogów trybu pilnego może być rozliczane nie tylko w ramach zasady przyzwoitej legislacji, ale i kontroli konstytucyjności ustawy.

Na tle przedstawionego powyżej konstytucyjnego modelu postępowania z pilnym projektem ustawy zgadzam się z wyrażoną w zleceniu przez p. Ministra M. Granieckiego konstatacją, iż w postępowaniu Komisji Skarbu Państwa, Uwłaszczenia i Prywatyzacji nad pilnym projektem ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych (Druk Sejmowy nr 2608) nie doszło formalnie do naruszenia przepisów regulaminowych, ale swoisty dialog, a raczej „targ” jaki wywiązał się pomiędzy tą Komisją (za pośrednictwem i z wykorzystaniem Marszałka Sejmu) a wnioskodawcą (rządem) nie znajduje uzasadnienia w modelu postępowania z projektem pilnym.

² Rozumiem, że o takim aspekcie kontroli przez Sejm obiektywnych racji przemawiających za nadaniem przez Radę Ministrów projektowi ustawy klauzuli pilności pisze w swoim opracowaniu prof. K. Działocha, zob. jw., zwłaszcza ss. 163-165.

Rząd nie współdziałał z Komisją w rozpatrzeniu projektu ustawy w trybie pilnym, w istocie więc opóźniał prace Komisji, prowadząc nie tylko do podważenia sensu klauzuli pilności nadanej przez siebie projektowi, ale i przekroczył granice przepisów regulaminu (kalendarza prac nad projektem), Komisja zaś zamiast wyciągnąć ze stanu rzeczy konsekwencje, a więc korzystać z uprawnień jej przysługujących w ramach trybu pilnego, wystąpiła w roli petenta, prosząc rząd o umożliwienie jej rozpatrzenia projektu w trybie zwykłym.

Wyjście Komisji poza przewidzianą przepisami rolę w legislacyjnym postępowaniu pilnym skutkuje zapętleniem prawnym (stąd pytanie w zleceniu o sposób egzekwowania biegu terminu z art. 56d ust. 2 RS) i niebezpieczeństwem zarzutów o niedochowaniu regulaminowego trybu uchwalania ustawy w trybie pilnym.

Uważam, iż Komisja nie może występować o zdjęcie klauzuli pilności, bo Regulamin celowo nie przewiduje takiego uprawnienia (byłoby ono niespójne z rolą komisji w postępowaniu pilnym) wystąpienie takie należy zatem uznać za nieskuteczne prawnie. Takie stanowisko w powyższej kwestii, uwalnia od rozwiązywania wskazanego w zleceniu dylematu o sposób egzekwowania terminu wyznaczonego dla komisji w myśl art. 56d ust. 2 RS.

Jeżeli zatem komisja będzie postępowała zgodnie z modelem pilnego trybu (realizowała przypisaną jej rolę i nie wykraczała poza nią), to rząd świadomy negatywnych konsekwencji dla losów przedłożonego przez siebie projektu, i to projektu pilnego, zostanie automatycznie skłoniony do wypełniania swojej roli, a więc np. przedłożenia w terminie niezbędnych materiałów dla prac komisji, rozważenia zdjęcia klauzuli pilności itd.

Reasumując; to nie model legislacyjnego trybu pilnego jest wadliwy, a praktyka jego stosowania, należy zatem bieżącą praktykę dostosować do prawnego modelu.

Andrzej Szmyt
24.05.01

Uwagi na marginesie trybu pilnego

Kazus praktyki sejmowej, gdy właściwa komisja sejmowa, rozpatrująca w pierwszym czytaniu projekt ustawy wniesionej przez rząd jako pilny, zwróciła się do Marszałka Sejmu z prośbą o wystąpienie do Rady Ministrów w sprawie wycofania klauzuli pilności, skłania do uwag w sprawie zakresu oceny, jakiej może dokonywać Sejm w tym zakresie w toku prac ustawodawczych. W analizowanym kazusie (Druk Sejmowy nr 2608) Marszałek Sejmu przychylił się do stanowiska Komisji, która nie podzieliła argumentów rządu zawartych w uzasadnieniu projektu i uznała, że przedłożona propozycja nowelizacji nie wymaga szybkiego procesu legislacyjnego, wobec czego wystąpił z prośbą do Prezesa Rady Ministrów o wycofanie trybu pilnego. Z otrzymanej po dwóch miesiącach odpowiedzi wynikało, że rząd w danej chwili nie planuje zmiany swej decyzji w tej sprawie, choć komisja sejmowa z drugiej strony bezskutecznie oczekuje współdziałania rządowego w rozpatrywaniu projektu ustawy w postaci dostarczenia dalszej, koniecznej – zdaniem komisji – dokumentacji. W sumie sytuacja rodzi pytanie, czy dotychczasowy sposób postępowania nie dyskwalifikuje w istocie trybu pilnego oraz jakie mogą wynikać stąd wnioski i konsekwencje. Ponieważ instytucja trybu pilnego kilkakrotnie już znajdowała w literaturze przedmiotu omówienie, dla potrzeb niniejszych uwag można ograniczyć się do niektórych tylko aspektów.

Wprowadzony przez Małą Konstytucję z 1992 r. przepis (art. 16) przewidywał, że Rada Ministrów, w uzasadnionych wypadkach, mogła określić wniesiony przez siebie projekt ustawy jako pilny, zaś Regulamin Sejmu określić miał odrębności w postępowaniu ustawodawczym w sprawie projektu pilnego. Sama Mała Konstytucja przewidywała też, że Marszałek Sejmu odmawia poddania pod głosowanie poprawki dotyczącej trybu pilnego, która uprzednio nie była przedłożona komisji, jak też, że ulegały skróceniu do 7 dni – w postępowaniu w sprawie ustawy pilnej – terminy przewidziane na zajęcie stanowiska przez Senat i przez Prezydenta. Przepis art. 16 Małej Konstytucji uległ też zmianie w marcu 1995 r. w ten sposób, że spod trybu pilnego wyłączone zostały projekty niektórych – przedmiotowo określonych – ustaw. W każdym razie, jak to określono w doktrynie, istotą trybu pilnego było uprzywilejowanie danego projektu ustawy, polegające na priorytetowym traktowaniu go w porównaniu z innymi projektami, a także na znacznym przyspieszeniu całego trybu ustawodawczego.

Instytucję trybu pilnego przejęła także Konstytucja z 1997 r., regulując ją w art. 123 w sposób zasadniczo zbieżny z regulacją w Małej Konstytucji, aczkolwiek pewne sformułowania wymagają osobnych uwag. W szczególności przewidziała Konstytucja, iż Rada Ministrów może uznać uchwalony przez siebie projekt ustawy za pilny, z wyjątkiem projektów ustaw wyliczonych w tymże art. 123 ust. 1, jak też m.in. utrzymana została zasada, że Regulamin Sejmu oraz Regulamin Senatu określają odrębności w postępowaniu ustawodawczym w sprawie projektu pilnego.

Stosownie do przepisów konstytucyjnych (wcześniej art. 16 Małej Konstytucji i dziś art. 123 Konstytucji z 1997 r.), przepisy Regulaminu Sejmu określają odrębności trybu pilnego, przy czym z punktu widzenia konieczności przyspieszenia toku postępowania w szczególności wskazać należy na następujące – choć są także inne – rozstrzygnięcia regulaminowe: 1) nadając bieg projektowi ustawy Marszałek Sejmu ustala jednocześnie orientacyjny kalendarz prac w Sejmie nad projektem, 2) Marszałek Sejmu, kierując projekt do komisji, ustala im jednocześnie termin przedstawienia sprawozdania, nie dłuższy jednak niż 30 dni, 3) projekt wprowadza się do porządku dziennego posiedzenia Sejmu najbliższego po zakończeniu prac komisji. Dodajmy tu, że model normatywny trybu pilnego w zasadzie nie był krytykowany z tego punktu widzenia, by dla szybkości postępowania, traktowanej jako swoista wartość nadrzędna, poświęcał efekt tego postępowania w postaci jego jakości, bądź też, by w sposób nie do przyjęcia pomniejszał znaczenie parlamentarnego udziału w tworzeniu prawa.

Ponieważ przepisy konstytucyjne i regulaminowe nie przesądzają o terminie, do którego musiałby zostać uchwalony projekt pilny ustawy, to rzeczywiste tempo rozpatrywania projektu w każdym przypadku istotnie zależy od Sejmu, co oznacza – w ten sposób – możliwość korygowania stopnia intensywności wykorzystywania przez rząd tej formy trybu ustawodawczego. Długotrwałość – bądź wręcz przewlekłość – postępowania może rodzić pytanie o uchybienie przez Sejm przepisom art. 123 Konstytucji, konkretnym przepisem regulaminowym, czy zasadom przyzwoitej legislacji, na tle konkretnego postępowania i o wynikające z tego konsekwencje. Nie ulega wątpliwości, że konkretnie określone – konstytucyjnie lub regulaminowo – terminy w pilnym trybie ustawodawczym winny być przestrzegane. Przekroczenie terminów konstytucyjnych z art. 123 ust. 3, choć nie dotyczą one postępowania sejmowego, może stanowić podstawę do zakwestionowania przed Trybunałem Konstytucyjnym proceduralnej prawidłowości uchwalenia ustawy. Odrębny wydaje się tu jednak status terminów nawet *explicite* określonych regulaminowo, czy terminów składających się na zindywidualizowany, określany przez Marszałka Sejmu „orientacyjny kalendarz prac”, choć i w odniesieniu do tegoż kalendarza pamiętać należy, że stanowi on regulaminową przecież instytucję trybu pilnego. Moim zdaniem nie wydaje się, by przekroczenie „częstkowych” terminów regulaminowych przy postępowaniu z projektem pilnym stanowiło samoistnie podstawę do zakwestionowania przed Trybunałem Konstytucyjnym prawidłowości procedury konkretnego postępowania pilnego, jeśli w sumie nie doszło – w świetle dokonywanej oceny – do ewidentnego przekreślenia idei pilności. Zdaję sobie przy tym sprawę, że zgodnie z art. 42 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z 1997 r. Trybunał bada także dochowanie trybu wymaganego przepisami prawa (a więc i przepisami regulaminowymi) do wydania aktu. Przekroczenie konkretnego terminu regulaminowego może jednak być swoiście sanowane przyspieszeniem prac na innym etapie częstkowych prac, w zgodzie z zasadami przyzwoitej legislacji, dając rezultat w postaci oceny, że istota trybu pilnego jako instytucji konstytucyjnej nie została naruszona. Można jednak również sobie wyobrazić, że sumujące się przekroczenie terminów regulaminowych złożą się na konkluzję o przewlekłości postępowania, dając grunt dla zakwestionowania przed Trybunałem Konstytucyjnym proceduralnej prawidłowości uchwalenia ustawy z naruszeniem konstytucyjnego przepisu art. 123, mimo iż Konstytucja nie narzuca Sejmowi żadnego konkretnego terminu, w którym Sejm byłby zobowiązany uchwalić pilny projekt ustawy lub go odrzucić. Nie można zakładać, że z formalnego punktu widzenia przepis art. 123 Konstytucji nie może być naruszony, skoro nie zawarto w nim konkretnego terminu. Materialna treść instytucji wyrażona została w Konstytucji pojęciem nieostrym, niedookreślonym, jednak mogącym podlegać ocenie i obiektywizacji w związku z konkretnym postępowaniem ustawodawczym. Ocenność pojęcia pilności ma jednak i dalsze aspekty.

W świetle art. 16 Małej Konstytucji z 1992 r. i art. 123 Konstytucji z 1997 r. było i jest oczywiste, że nadanie projektowi ustawy cechy pilności jest wyłącznym uprawnieniem Rady Ministrów, mimo zniuansowanej odmienności redakcyjnej obu przepisów. Wyłączność ta była i jest rozumiana w ten sposób, że żaden inny organ nie może przyznać tej cechy projektowi ustawy „za” Radę Ministrów. Projekt uznany za pilny winien zaś zostać rozpatrzony przez Sejm w trybie dlań przewidzianym. Powyższe rozumienie wyłączności rządu oraz nieostrość pojęcia pilności nie wykluczają jednak możliwości pojawienia się wątpliwości co do dopuszczalności badania zasadności przypisania projektowi takiego charakteru i płynących stąd konsekwencji. Mówiąc wprost, było i jest istotne pytanie, czy w ramach kontroli Sejm może „odjąć” tę cechę wniesionemu przez rząd projektowi i rozpatrzeć projekt w trybie zwykłym.

W praktyce ustrojowej pod rządami Małej Konstytucji dylemat ten rozstrzygnięto na rzecz przyznania decydującego znaczenia uchwale rządu i na etapie sejmowym nie badano zasadności przyjęcia przez Radę Ministrów, że określony projekt wnosi ona jako pilny. Praktyka taka miała też w zasadzie akceptację doktryny prawa konstytucyjnego. Podkreślić należy, działało się to w sytuacji, gdy przepis art. 16 Małej Konstytucji *explicite* stwierdzał, że takie określenie projektu ustawy przez rząd mogło mieć miejsce tylko „w uzasadnionych wypadkach”. Formuła konstytucyjna mogła więc stanowić grunt dla wyraźnego ustanowienia kontroli Prezydium Sejmu nad dochowaniem konstytucyjnej przesłanki. Kontrola jej spełnienia przy wnoszeniu projektu do Sejmu mieściłaby się w zakresie kontroli

parlamentu nad wykonywaniem inicjatywy ustawodawczej. *Post factum*, już pod rządami Konstytucji z 1997 r. stwierdzono w doktrynie pod adresem art. 16 Małej Konstytucji, iż dawał on Sejmowi prawo regulaminowego określenia procedury oceny merytorycznych podstaw nadania przez rząd projektowi ustawy klauzuli pilności, jak też, że praktyka niekwestionowania przez Sejm pilności projektów rządowych mogła zostać zakwestionowana przeciwnym jej także precedensem sejmowym (K. Działocha, *W sprawie dopuszczalności kontroli Sejmu nad pilnymi projektami ustaw*, „Gdańskie Studia Prawnicze” t. III, 1998, ss. 160-161). W każdym zaś razie powszechne było przekonanie, że rząd musi uzasadnić swą decyzję o pilności sprawy.

Nowa Konstytucja z 1997 r. *expressis verbis* pomija wcześniejszy zwrot z 1992 r. o uzasadnionych wypadkach, co tym bardziej wyostreza problem dopuszczalności kontroli oceny dokonanej przez rząd i potrzeby uzasadniania pilności. Jedyna do tej pory kompleksowa analiza rozwiązań zawartych w art. 123 Konstytucji, prowadzi autora (K. Działocha, op. cit., ss. 162-165) do konkluzji, opartej na kilkukierunkowej argumentacji, o konstytucyjnej dopuszczalności sejmowej kontroli nad zasadnością rządowej oceny w przedmiocie klauzuli pilności. Zgoda na taką konkluzję postawiłaby w zupełnie innym wymiarze np. pytanie – częściowe wtedy – o dopuszczalność występowania do rządu o zdjęcie klauzuli pilności. Regulaminowy przepis art. 56 a ust. 2 może jawić się jako częściowy przejaw i potwierdzenie interpretacji przepisów konstytucyjnych w zakresie dopuszczającym kontrolę sejmową, bezpośrednio dotycząc „odpowiednio” wyinterpretowanej konieczności uzasadnienia pilności projektu ustawy przez rząd. Zaakceptowanie konkluzji o prawie sejmowej kontroli nad rządową klauzulą pilności, odbiegającej od dotychczasowej praktyki ustrojowej, stanowiłoby uzasadnienie dla różnych precedensów, włącznie z „odjęciem” projektowi cechy pilności. Faktu takiego nie można jednak domniemywać, uznanie więc braku obiektywnych przyczyn uchwalania ustawy w trybie pilnym musiałyby nastąpić w drodze wyraźnego stwierdzenia organu sejmowego na jakimś etapie prac ustawodawczych. W obecnym stanie sytuacji nie można jednak wykluczyć, że tak dokonana „zmiana” trybu stanowić będzie podstawę do zakwestionowania przed Trybunałem Konstytucyjnym proceduralnej poprawności uchwalenia ustawy.

Art. 56b. 1. Marszałek Sejmu zarządza drukowanie pilnych projektów ustaw niezwłocznie po ich otrzymaniu.

2. Doręczenie projektu posłom może być - w uzasadnionych wypadkach - zastąpione podaniem do wiadomości, że druki projektu są wyłożone do odbioru w Kancelarii Sejmu. Art. 32 ust. 2 stosuje się odpowiednio.

Art. 56c. (skreślony).

Art. 56d. 1. Pierwsze czytanie pilnego projektu ustawy przeprowadza się na posiedzeniu Sejmu lub komisji. Marszałek Sejmu może zarządzić przeprowadzenie pierwszego czytania bez zachowania terminu określonego w art. 34 ust. 2.

2. Marszałek Sejmu, kierując pilny projekt ustawy do komisji, ustala im jednocześnie termin przedstawienia sprawozdania, nie dłuższy jednak niż 30 dni.

3. Przepisy art. 35, art. 36 ust. 1 i 2 i art. 37-40 stosuje się odpowiednio.

Art. 56e. Pilny projekt ustawy Marszałek Sejmu wprowadza do porządku dziennego posiedzenia Sejmu, najbliższego po zakończeniu prac komisji.

Art. 56f. Przed rozpoczęciem drugiego czytania Rada Ministrów może wycofać klauzulę pilności.

Art. 56g. 1. Drugie czytanie pilnego projektu ustawy obejmuje:

- 1) przedstawienie Sejmowi sprawozdania komisji o projekcie ustawy,
- 2) przeprowadzenie debaty i zgłaszanie poprawek,
- 3) (skreślony).

1a. Do trzeciego czytania pilnego projektu ustawy stosuje się odpowiednio przepisy art. 43-45.

2. Marszałek Sejmu odmawia poddania pod głosowanie poprawki dotyczącej pilnego projektu ustawy, która uprzednio nie była przedstawiona komisji w formie pisemnej.

3. (skreślony).

4. Przepisy art. 41 ust. 2 i art. 46 stosuje się odpowiednio.

Art. 56h. Marszałek Sejmu przesyła niezwłocznie, nie później jednak niż w ciągu trzech dni od dnia uchwalenia przez Sejm ustawy pilnej, Marszałkowi Senatu i Prezydentowi, potwierdzony swoim podpisem, tekst uchwalonej ustawy. Art. 48 ust. 2 stosuje się odpowiednio.

Art. 56i. 1. Uchwałę Senatu zawierającą propozycję dokonania określonych zmian w uchwalonej przez Sejm ustawie pilnej lub jej odrzucenia Sejm rozpatruje na posiedzeniu najbliższym po jej doręczeniu.

2. Marszałek Sejmu - ze względu na złożoność propozycji Senatu - może uprzednio skierować uchwałę Senatu do rozpatrzenia przez komisje, które pilny projekt ustawy rozpatrywały. Art. 50 ust. 2-4 stosuje się odpowiednio.

Art. 56j. Tekst ustawy pilnej, ustalony w wyniku rozpatrzenia propozycji Senatu, Marszałek Sejmu przesyła Prezydentowi niezwłocznie, nie później jednak niż w ciągu trzech dni od dnia jej uchwalenia.

Art. 56k. W postępowaniu w sprawie ustawy pilnej, której podpisania Prezydent odmówił, Prezydium Sejmu tak określa tok prac nad wnioskiem Prezydenta o ponowne rozpatrzenie ustawy pilnej, aby od dnia wpłynięcia wniosku Prezydenta do dnia ostatecznego rozstrzygnięcia sprawy przez Sejm nie upłynęło więcej niż siedem dni. Art. 53 stosuje się odpowiednio.

Rozdział 1b

Postępowanie z projektami kodeksów

Art. 56l. 1. Do postępowania z projektami kodeksów, projektami zmian kodeksów oraz z projektami przepisów wprowadzających kodeksy i ich zmian stosuje się przepisy działu II rozdziału 1 i 6, chyba że przepisy niniejszego rozdziału stanowią inaczej.

2. Marszałek Sejmu nadając bieg projektowi rozstrzyga ostatecznie, czy jest on jednym z projektów ustaw, o których mowa w ust. 1.

Paweł Sarnecki
16.04.96

Opinia dotycząca:

- 1. Pojęcia "kodeksu" i procedury rozstrzygnięcia o jego zakresie (w tym możliwość określania terminów).**
- 2. W jakim trybie winna nastąpić nowelizacja kodeksu?**

Ad. 1. Potrzeba wyjaśnienia pojęcia "kodeksu" pojawiła się wraz z wejściem w życie nowelizacji Regulaminu Sejmu, przyjętej 22 grudnia 1995 r. i otwierającej odrębną procedurę uchwalania projektów kodeksów, ich zmian, ustaw wprowadzających kodeksy i ich zmian; w ten sposób pojęcie "kodeksu" stało się pojęciem prawnym i winno zostać jako takie wyjaśnione.

Kwestia ta nie jest jednak prosta, z czego zdawali sobie sprawę sami wnioskodawcy nowelizacji regulaminu jak i cała Izba sejmowa w trakcie jej uchwalania. W czasie pierwszego czytania projektu (por. Spr. Stenogr. z 67 pos. Sejmu s. 39 i n.) wnioskodawca wywodził że "kryteria zaliczania ustaw do tej grupy (tj. kodeksów, P.S.) nie są wyrażone ... mogą być ustawy, które nie noszą nazwy kodeksów a w istocie rzeczy są kodeksami". Wtórował mu w dyskusji przewodniczący sejmowej Komisji Regulaminowej takim stwierdzeniem: "sam termin «kodeksu» nie jest terminem jednoznacznym i wokół tego mogą trwać spory. Natomiast intuicyjnie zazwyczaj wszyscy wiemy o co chodzi i jakie ustawy kodeksami nazywamy...(to) taki akt prawny, który gromadzi w swoim zbiorze wszystkie albo zdecydowaną większość przepisów z danej dziedziny prawa".

Już te wypowiedzi szkicują zasadnicze trudności niniejszej opinii: pojęcie kodeksu jest pojęciem materialnym a nie formalnym, o zaliczeniu danej ustawy do kodeksu niekoniecznie musi świadczyć taki właśnie jej tytuł, a szczególnie doniosłość i szczegółna konstrukcja ustawy.

Definicje słownikowe nie przynoszą naturalnie rozwiązania tej kwestii, ale zwracają uwagę na związek "kodeksu" i "kodyfikacji". *Słownik Języka Polskiego*, Tom III, Warszawa 1961) definiuje "kodyfikację" jako "usystematyzowanie i połączenie przepisów prawnych z określonej dziedziny w jedną całość; ułożenie kodeksu" a "kodeks" jako "usystematyzowany zbiór przepisów prawnych dotyczących najczęściej całości poszczególnych dziedzin prawa". *Wielka Encyklopedia Powszechna* wyjaśnia "kodeks" jako "akt normatywny, ... stanowiący zbiór przepisów regulujących określone dziedziny stosunków społecznych: zawiera przepisy usystematyzowane w wyniku kodyfikacji i oparte na wspólnych zasadach", a jako "kodyfikację" - "zebranie w jednolitą, usystematyzowaną i opartą na wspólnych zasadach całość przepisów zawartych w różnych aktach prawnych, połączone z odpowiednią zmianą ich treści i uchynieniem mocy obowiązującej dotychczasowych przepisów w zakresie unormowanym w kodeksie. Rezultatem kodyfikacji jest powstanie kodeksu". Te dwie sprawy wiąże również *Mala Encyklopedia Prawa*, Warszawa 1959, s. 237): kodeks to "akt ustawodawczy, normujący istotny odcinek życia społecznego. Jakkolwiek pod względem formalnym kodeks ma zwykle postać ustawy lub dekretu, jest on wyższą formą aktu ustawodawczego. Powstaje w drodze ujęcia w jedną, usystematyzowaną całość większej ilości przepisów prawnych, normujących szczegółowe zagadnienia lub zespoły zagadnień. Proces komasacji oddzielnych dotąd przepisów nazywa się kodyfikacją. Nie jest to mechaniczne połączenie ze sobą większej liczby przepisów w jeden. Z kodyfikacją łączy się bowiem konieczność usystematyzowania obowiązujących dotąd norm, ich nowelizacji i uproszczenia oraz uzupełnienia luk. Na skutek kodyfikacji podstawowych gałęzi prawa cały system prawa staje się bardziej przejrzysty i zrozumiały dla obywatela".

Zacytujmy w końcu kilka określeń, występujących w polskiej nauce prawa: Już S. Kutrzeba pisze: "większą ustawę, złożoną zwyczajnie z kilkuset a nawet i kilku tysięcy artykułów (paragrafów), które w sposób wyczerpujący regulują pewną dziedzinę prawa, nazywamy kodeksem lub kodyfikacją" (*Wstęp do nauki prawa*). *Zarys encyklopedii prawa*, autorstwa J. Wiszniewskiego (Warszawa 1968) definiuje kodeks jako "usystematyzowany zbiór przepisów określonej dziedziny prawa... W wyniku prac kodyfikacyjnych powstaje tzw. kodeks. Przy kodyfikacji norm prawnych koryguje się zazwyczaj ich treść, usuwa się istniejące między nimi sprzeczności, dąży do zharmonizowania zebranych przepisów, do wypełnienia dostrzeżonych luk". Wg J. Bafii (*Zasady tworzenia prawa*, wyd. II, Warszawa 1984, s. 129) "kodyfikację proponuję pojmować jako szczególną formę tworzenia prawa, zwłaszcza ze względu na całościowe i wyczerpujące uregulowanie danej gałęzi prawa oraz wnoszące do jej rozwoju nowe istotne wartości. Wartości te wyrażają się m.in. w stworzeniu przesłanki większej społecznej efektywności prawa". Dla wspomnianego autora kodyfikacja jest najwyższym stopniem realizacji zasady kompleksowości w tworzeniu prawa (*ibidem*). Na zakończenie warto zacytować jeszcze H. Rota (*Kształtowanie systemu prawa*, Tom III - *Więź pozioma systemu prawa*, Wrocław 1984, "Acta Univ. Vratisl." No 749 Prawo CXXIV, s. 44 i n.), traktującego bodaj najszerzej omawiane zagadnienie: "Przez kodeks w sensie ścisłym (nie terminologicznym) należałoby rozumieć całościowe bądź wyczerpujące (zupełne) unormowanie jakiejś obszernej dziedziny życia społecznego, w miejsce wielu uchylonych (bądź w sferze dotychczas nie unormowanej) aktów prawotwórczych. ...Kodeks w proponowanym tu znaczeniu byłby systemem przepisów prawnych mającym cechy spójności, jednolitości (niesprzeczności) i zupełności w wyższym stopniu niż «zwykle» akty prawotwórcze". Tenże autor przyznaje jednak, że "określenie kodeksu nie jest ostre" (s. 45).

Wobec tych i wielu podobnych określeń "kodeksu" z powodzeniem można jednak zastosować uwagę J. Bafii, że wymóg spójności, niesprzeczności, braku luk itp. winien stosować się w równej mierze do wszystkich ustaw; jeżeli wiążemy je w sposób szczególny z kodeksami to nie oznacza to iż inne ustawy mogą być np. wewnętrznie sprzeczne. Nie ulega jednak wątpliwości, że wymogi spójności, niesprzeczności i zupełności winny być przestrzegane w pracach kodyfikacyjnych ze szczególnym natężeniem. Wynika to z pierwszej cechy charakterystycznej dla regulacji "kodeksowej", tj. że "kodeksy" regulują w zasadzie w całości pewien istotny wycinek życia społecznego, pewien powiązany wewnętrznie kompleks stosunków społecznych. Ten wycinek (segment, kompleks) to np. funkcjonowanie człowieka w rodzinie, funkcjonowanie człowieka w zakładzie pracy, sfera nietykalnych przez innych ludzi wartości osobistych, sfera wspólnego użytkowania pewnych dóbr publicznych itd. Opierając się na tych przykładach mamy więc kodeks rodzinny, kodeks pracy, kodeks karny, kodeks drogowy itd. Kryterium "istotności regulowanego wycinka" krzyżuje się w kodeksach z innym kryterium - typu regulacji prawnej. W jednych kodeksach regulowane być mogą stosunki, oparte na równorzędności stron, w innych na nierównorzędności; pewne kodeksy mają charakter *ius dispositivum*, inne - *ius cogens*; mamy kodeksy prawa materialnego i procesowego; kodeksy prawa publicznego i prywatnego. Różne, tu wskazane typy regulacji prawnej realizują szczególne potrzeby "obrotu prawnego". Nie mają jednak, jak widać, zasadniczego wpływu na konstruowanie kodeksów w tym sensie, ażeby "kodeksy" dopuszczały jeden tylko typ regulacji.

Wskazując na te zjawiska pragnę stwierdzić, że ilość możliwych kodeksów nie ogranicza się do ilości tzw. gałęzi prawa. To nie jest tak, że może być tyle tylko kodeksów ile jest owych gałęzi prawa. Przeczy temu np. funkcjonowa-

nie przez długi czas w Polsce kodeksu zobowiązań. Tworzenie gałęzi prawa jest zabiegiem nauki prawa, spełnia również istotne funkcje dydaktyczne. Natomiast tworzenie kodeksów jest bardzo właściwą formą działań legislacyjnych, dającą spore szanse na powstanie "dobrego prawa".

Niemniej jednak pierwszym kryterium wyodrębniającym "kodeksy" spośród ogółu regulacji ustawowej jest całościowa, kompletna czy pełna regulacja pewnego wycinka (segmentu) życia społecznego, wyodrębniającego się obiektywnie z całości tego życia. Byłoby to kryterium materialne (treściowe), jako takie nie zapewniające stuprocentowej pewności rozgraniczenia ale, jak się wydaje, wystarczające dla znakomitej większości sytuacji. Pewnym *optimum* regulacji normatywnej byłoby funkcjonowanie kodeksów w każdej normowanej a wyodrębniającej się i istotnej sferze życia społecznego. A więc tyle kodeksów, ile owych dziedzin życia, a nie ile gałęzi prawa. Poszczególne kodeksy nie muszą być zresztą jedynymi regulacjami, występującymi w tych dziedzinach; obok nich mogą występować także dalsze regulacje (tzw. przepisy związkowe), uchwalane w wyniku występowania pewnych specyficznych zapotrzebowań. Winny być jednak regulacją w danej dziedzinie podstawową i najszerszą.

Drugą cechą regulacji kodeksowej jest szczególnie charakter wspomnianej wyżej kompletności regulacji. Nie idzie tu jedynie o wyczerpujące uregulowanie wszystkich możliwych w tej sferze sytuacji, "zasługujących" na normatywne (tj. polegających na tworzeniu wiążących reguł postępowania) ujęcie. Chodzi również o stworzenie i wyrażenie pewnych ogólnych zasad tej regulacji; zasady te mogą wyrażać także pewne wartości, przyjęte przez ustawodawcę w podejmowanej regulacji kodeksowej. To dopiero te zasady będą zespalać w całość konkretne normy, to one pomogą rozwiązywać pozorne sprzeczności czy wypełniać luki. Mówiąc bardziej obrazowo można by powiedzieć, że "kodeksy winny po prostu posiadać swą "część ogólną" i "część szczegółową" niekoniecznie oczywiście jako takie wyodrębnione w formalnej strukturze danego aktu ustawodawczego, ale w każdym razie jasno widoczne i czytelne. Mielibyśmy więc także drugie kryterium wyodrębniania "kodeksów", tym razem o charakterze formalnym. Zasady kodeksowe powinny również wypełniać taką funkcję ("zasad" regulacji danej dziedziny życia) również wobec dalszych, szczególnych regulacji, podejmowanych przez "przepisy związkowe".

Sądzić można, że są one dla odpowiedzi na postawiony tu problem wystarczające. Oczywiście, dla pozytywnej klasyfikacji danego projektu jako "kodeksu" muszą występować łącznie. Sądzę, że stosując te kryteria Prezydium Sejmu, działając na podstawie art. 561 ust. 2 regulaminu może dokonać stosownych decyzji klasyfikacyjnych. Naturalnie ważkie, acz nie przesądzające znaczenia posiadać będzie również intencja projektodawcy a w szczególności używanie przez niego właśnie tytułu dla projektowanej regulacji. Jednakowoż brak takiego właśnie zatytułowania nie musi prowadzić do zdyskwalifikowania danego projektu jako regulacji typu "kodeksu".

Ad. 2. Odpowiedź w tej kwestii udziela art. 2 uchwały z 22 grudnia 1995 r. Zarówno projekt nowelizacji Kodeksu karnego wpłynął przed dniem wejścia w życie nowelizacji regulaminu jak też przed tym wejściem w życie nie odbyło się jeszcze pierwsze czytanie tego projektu. Pierwsze czytanie odbyło się już po wejściu w życie nowelizacji regulaminu, dlatego też do dalszych prac nad projektem należy stosować przepisy nowego rozdziału o postępowaniu z projektami kodeksów.

Art. 56l. *Projekty, o których mowa w art. 56l ust. 1, wniesione łącznie i połączone tematycznie są rozpatrywane przez Sejm w tym samym postępowaniu legislacyjnym.*

Art. 56m. *1. Pierwsze czytanie projektu kodeksu lub projektu przepisów wprowadzających kodeks może się odbyć nie wcześniej niż trzydziestego dnia od doręczenia posłom druku projektu.*

2. Pierwsze czytanie projektu zmian kodeksu lub projektu zmian przepisów wprowadzających kodeks może się odbyć nie wcześniej niż czternastego dnia od doręczenia posłom druku projektu.

Art. 56n. *1. Do rozpatrzenia projektów, o których mowa w art. 56l ust. 1, powołuje się Komisję Nadzwyczajną.*

2. Komisja Nadzwyczajna może zostać powołana przed pierwszym czytaniem projektów, o których mowa w ust. 1.

3. Komisja Nadzwyczajna może w każdym czasie wystąpić do Sejmu z wnioskiem o debatę na temat wybranych zagadnień dotyczących projektu kodeksu.

Art. 56o. *1. Komisja Nadzwyczajna może tworzyć podkomisje stałe do szczegółowego rozpatrzenia projektu oraz zespoły robocze, także w ramach podkomisji.*

2. Członek Komisji Nadzwyczajnej może wchodzić w skład nie więcej niż dwóch jej podkomisji.

3. Podkomisje mogą odbywać posiedzenia wspólne.

Art. 56p. 1. Komisja Nadzwyczajna powołuje zespół stałych ekspertów, z których jedną trzecią wskazuje wnioskodawca projektu kodeksu.

2. Podkomisja może powołać zespół stałych ekspertów podkomisji.

3. Przewodniczący Komisji Nadzwyczajnej może powołać doraźnie ekspertów do opracowania poszczególnych zagadnień.

Art. 56r. 1. Komisja Nadzwyczajna może przedstawić Sejmowi sprawozdanie w formie zestawienia przyjętych przez nią poprawek odnoszących się do projektu wniesionego przez wnioskodawców.

2. Wnioski i propozycje poprawek odrzucone przez Komisję Nadzwyczajną mogą być zamieszczone w sprawozdaniu Komisji jako wnioski mniejszości, po ich zgłoszeniu w formie pisemnej, na żądanie co najmniej pięciu posłów - członków Komisji Nadzwyczajnej.

3. Do wniosku mniejszości wnioskodawcy dołączają uzasadnienie, które powinno wskazać różnice między sprawozdaniem Komisji a proponowaną zmianą, a także jej cel oraz przewidywane skutki prawne i finansowe.

4. Komisja Nadzwyczajna poddaje analizie końcowej wnioski mniejszości pod względem ich wzajemnej zależności, wskazanych przez wnioskodawców skutków oraz konsekwencji dla tekstu projektu kodeksu, a także innych projektów oraz ustaw i kodeksów z nim związanych. Wniosku mniejszości nie spełniającego wymogów zawartych w ust. 3 Komisja Nadzwyczajna może nie umieścić w sprawozdaniu.

Art. 56s. 1. Drugie czytanie projektu wymienionego w art. 56l ust. 1 obejmuje:

1) przedstawienie Sejmowi sprawozdania Komisji Nadzwyczajnej o projekcie,

2) przeprowadzenie debaty oraz zgłaszanie poprawek i wniosków.

2. Prawo wnoszenia poprawek w drugim czytaniu przysługuje wnioskodawcy, grupie co najmniej piętnastu posłów oraz Radzie Ministrów.

3. Poprawki, o których mowa w ust. 1 pkt 2, po ustnym zgłoszeniu przedstawia się Marszałkowi Sejmu na piśmie w odpowiedniej formie.

4. Drugie czytanie może odbyć się nie wcześniej niż czternastego dnia od doręczenia posłom sprawozdania Komisji Nadzwyczajnej.

Art. 56t. W razie zgłoszenia w drugim czytaniu poprawki lub wniosku projekt kieruje się ponownie do Komisji Nadzwyczajnej.

Rozdział 1c

Postępowanie z projektami ustaw dostosowujących polskie ustawodawstwo do prawa Unii Europejskiej

Art. 56u. Do postępowania z projektami ustaw, co do których Rada Ministrów zadeklarowała, że mają one na celu dostosowanie polskiego ustawodawstwa do prawa Unii Europejskiej, zwanymi dalej "projektami ustaw dostosowawczych", stosuje się przepisy działu II rozdziału 1, 1a i 6, chyba że przepisy niniejszego rozdziału stanowią inaczej.

Andrzej Kurkiewicz
17.07.00

Opinia w przedmiocie czy do rządowych projektów ustaw skierowanych do Sejmu, przed wejściem w życie nowelizacji Regulaminu Sejmu z dn. 13 lipca 2000 r., których pierwsze czytanie jeszcze się nie odbyło, a co do których Rada Ministrów poinformowała, że są to projekty dostosowujące prawo polskie do prawa UE można stosować tryb przewidziany w Rozdziale 1c Regulaminu Sejmu

W zakresie przepisów przejściowych nowelizacja Regulaminu przewiduje jedynie, że trybu określonego w Rozdziale 1 c nie stosuje się, jeżeli odbyło się pierwsze czytanie projektu (art. 2 uchwały Sejmu z dnia 13 lipca 2000 r.). Argumentując *a contrario* można stwierdzić, że jeżeli pierwsze czytanie projektu ustawy (niezależnie od tego kto jest jego autorem) nie odbyło się - można stosować procedurę przewidzianą w Rozdziale 1 c Regulaminu. Problem natury formalnej pojawia się w przypadku gdy projekt taki został już skierowany do pierwszego czytania do imiennie wyznaczonej (wyznaczonych) komisji.

Jeżeli przyjąć powyższe założenie należy zastanowić się, jakie wymogi formalne musi spełniać projekt ustawy, aby do jego rozpatrywania można było stosować postanowienia Rozdziału 1 c Regulaminu. Po pierwsze, Rada Ministrów, i tylko Rada Ministrów ma uprawnienie do zadeklarowania, że projekt ma na celu dostosowanie polskiego ustawodawstwa do prawa UE (art. 56u Regulaminu). Po drugie, do projektu ustawy muszą być dołączone polskie tłumaczenia przepisów prawa europejskiego, do których ma być dostosowane prawo polskie.

W zakresie przedstawionych powyżej wymogów należy stwierdzić, że żaden z nich nie został dotychczas spełniony. Informacja zawarta przy piśmie Prezesa Rady Ministrów nie może być traktowana jako oświadczenie Rady Ministrów skutkujące zastosowaniem do projektu procedury przewidzianej w Rozdziale 1c – informacja ta została przez Prezesa Rady Ministrów podana zanim zmiany Regulaminu weszły w życie, a co za tym idzie autor informacji nie mógł znać skutków prawnych takiej informacji. Zdanie umieszczone w piśmie Prezesa Rady Ministrów należy zatem traktować wyłącznie jako informację dla Sejmu – nie wywołującą skutków prawnych. Do projektów nie dołączono tłumaczenia na język polski aktów prawnych Unii Europejskiej, do których ma zostać dostosowane prawo polskie – a zatem w myśl art. 56za Regulaminu Sejmu postępowanie nad projektem ustawy dostosowawczej nie może być podjęte w trybie przewidzianym w Rozdziale 1c Regulaminu.

W celu ostatecznego określenia stanowiska Rady Ministrów, w przypadku ustaw, które nie zostały jeszcze skierowane do imiennie wyznaczonych komisji, powinna ona w sposób nie budzący wątpliwości, określić, czy korzysta z przysługującego jej uprawnienia z mocy art. 56 u i deklaruje, że mają one na celu dostosowanie polskiego ustawodawstwa do prawa Unii Europejskiej. Ponadto niezbędne jest doręczenie tłumaczenia na język polski przepisów prawa wspólnotowego, do których ma nastąpić dostosowanie. Projekt taki może wówczas zostać skierowany do Komisji Prawa Europejskiego i być rozpatrywany zgodnie z trybem określonym w Rozdziale 1c.

Bardziej skomplikowana, wydaje się być sytuacja tych rządowych projektów ustaw, co do których zamieszczono informacje, dotyczącą dostosowania polskiego prawa do prawa UE, które już zostały skierowane do pierwszego czytania do imiennie wyznaczonych komisji. W takim przypadku możliwość skierowania tych ustaw do prac w Sejmie, w trybie przewidzianym w Rozdziale 1c, wymaga:

Po pierwsze, wycofania projektów z tych komisji, do których zostały skierowane. Regulamin Sejmu nie przewiduje trybu w jakim można dokonać wycofania projektów ustaw skierowanych do pierwszego czytania do imiennie wyznaczonych komisji, z wyjątkiem sytuacji gdy projekt wycofuje wnioskodawca.

Po drugie, niezbędne jest uzupełnienie braków formalnych, o którym mowa w punkcie 4 opinii.

Wydaje się, że zarówno z punktu widzenia czystości procesu legislacyjnego, jak i, wbrew pozorom, szybkości postępowania, w przypadku ustaw, o których mowa w punkcie 5 zasadne byłoby wycofanie tych projektów przez Radę Ministrów, a następnie po uzupełnieniu braków formalnych, ponowne skierowanie ich do Sejmu wraz z jasną deklaracją odnośnie stosowania w tym przypadku procedury wynikającej z Rozdziału 1 c.

W przypadku ustaw, które nie zostały jeszcze skierowane do I czytania, do imiennie wyznaczonych komisji – wystarczające wydaje się być przedstawienie przez Radę Ministrów, w trybie art. 56u Regulaminu, oświadczenia, że są to ustawy, które „mają na celu dostosowanie polskiego ustawodawstwa do prawa Unii Europejskiej”, wraz z dołączeniem tłumaczenia odpowiednich aktów prawnych.

Art. 56w. 1. Komisją właściwą do rozpatrywania projektów ustaw dostosowawczych jest komisja nadzwyczajna - Komisja Prawa Europejskiego, zwana dalej "Komisją".

2. Komisja jest właściwa również, gdy projekt ustawy dostosowawczej jest równocześnie projektem kodeksu, projektem zmiany kodeksu, projektem ustawy wprowadzającej kodeks albo projektem zmiany takiej ustawy.

3. W uzasadnionych przypadkach Marszałek Sejmu może, po zasięgnięciu opinii Prezydium Komisji, skierować projekt ustawy dostosowawczej do odpowiedniej komisji stałej lub, jeżeli projekt ma cechy określone w art. 56l ust. 1, do Komisji Nadzwyczajnej do spraw zmian w kodyfikacjach. W takim przypadku przepisy niniejszego rozdziału nie mają zastosowania.

Art. 56z. 1. W skład Komisji wchodzi nie więcej niż 45 posłów wybranych przez Sejm, na wniosek Prezydium Sejmu, zgłoszony po zasięgnięciu opinii Konwentu Seniorów, w głosowaniu łącznym.

2. Komisja może ustalić zasady określania terminów posiedzeń oraz powiadamiania o nich.

3. Komisja może powołać stały zespół ekspertów.

Art. 56za. 1. Pierwsze czytanie projektu ustawy dostosowawczej może się odbyć nie wcześniej niż trzeciego dnia od dnia doręczenia posłom druku projektu.

2. Doręczenie projektu ustawy dostosowawczej posłom może być zastąpione podaniem do wiadomości, że druki projektu są wyłożone do odbioru w Kancelarii Sejmu, oraz przekazaniem druku projektu w formie zapisu elektronicznego z jednoczesnym powiadomieniem o tym pocztą elektroniczną.

3. Postępowanie nad projektem ustawy dostosowawczej nie może być podjęte, jeżeli najpóźniej w dniu doręczenia projektu ustawy dostosowawczej nie zostaną doręczone posłom polskie tłumaczenia przepisów prawa europejskiego, do których dostosowane ma być prawo polskie zmieniane przez ustawę dostosowawczą.

Marek Zubik
17.07.00

Na temat rozumienia art. 56za Regulaminu Sejmu

1. Art. 56za ust. 1 stanowi, iż pierwsze czytanie projektu ustawy, co do którego Rada Ministrów zadeklarowała, że ma on na celu dostosowanie polskiego ustawodawstwa do prawa Unii Europejskiej może odbyć się nie wcześniej niż trzeciego dnia od dnia doręczenia posłom druku ze stosownym projektem ustawy. Równocześnie ustęp trzeci tegoż artykułu stanowi, że postępowanie nad projektem ustawy dostosowawczej nie może być podjęte, jeżeli najpóźniej w dniu doręczenia projektu tej ustawy nie zostaną doręczone posłom polskie tłumaczenia przepisów prawa europejskiego, w stosunku do których dostosowane ma być prawo polskie zmieniane tą ustawą.

Już sama różnica terminologiczna sugeruje, iż w obu tych przepisach mowa jest o innym etapie procedury ustawodawczej. Zgodnie z dotychczasowym rozumieniem prezentowanym w doktrynie prawa, rozpoczęcie wewnątrzsejmowej procedury ustawodawczej następuje z chwilą przyjęcia przez Marszałka Sejmu projektu ustawy, w konsekwencji czego Marszałek zarządza drukowanie projektu (wraz z nadaniem konkretnemu drukowi odpowiedniego numeru), a później doręczenia go posłom (art. 32 Regulaminu Sejmu). Rozpoczęcie pierwszego czytania projektu ustawy, niezależnie od trybu odbywania tego czytania w Sejmie, może nastąpić dopiero w wyniku rozpoczęcia w powyższy sposób procedury ustawodawczej. Zatem, w ten sposób rozumiane pojęcie “podjęcia postępowania z projektem ustawy dostosowawczej” w świetle regulacji rozdziału 1c działu II Regulaminu Sejmu, bezwzględnie uwarunkowane jest od tego, czy w chwili doręczenia (w rozumieniu art. 56za ust. 2 w zw. z art. 32 ust. 1 Regulaminu Sejmu) posłom projektu tej ustawy zostanie im również doręczone tłumaczenie przepisów Unii Europejskiej, w zakresie których odbywać się ma proces dostosowawczy. Obecne rozwiązania regulaminowe, co jest być może nadzbyt rygorystyczne, nie dają jednak, w mojej ocenie, możliwości “dołożenia” tłumaczeń przepisów prawa Unii Europejskiej już po formalnym rozpoczęciu w Sejmie procedury ustawodawczej.

2. Z projektami ustaw, których celem będzie dostosowanie polskich regulacji ustawowych do prawodawstwa Unii Europejskiej mogą występować wszystkie podmioty posiadające prawo inicjatywy ustawodawczej, określone w art. 118 ust. 1 Konstytucji. Regulamin, przynajmniej w jego obecnym brzmieniu, ustanowił szczególną (co sugerować może konieczność zawężającej interpretacji postanowień nowego rozdziału 1c działu II Regulaminu Sejmu)

wewnątrzsejmową procedurę ustawodawczą wyłącznie na potrzeby projektów ustaw dostosowawczych, co do których Rada Ministrów zadeklarowała, iż celem tych projektów jest dostosowanie polskiego ustawodawstwa do prawa Unii Europejskiej (art. 56u Regulaminu Sejmu). Z treści art. 56u nie wynika jednak jasno, czy “deklaracja rządowa” może dotyczyć wyłącznie tych projektów ustaw, które są wynikiem realizacji przez Radę Ministrów przysługującego jej prawa inicjatywy ustawodawczej (wąskie rozumienie), czy też daje możliwość objęcia taką klauzulą wszelkich projektów ustaw wpływających do Sejmu (szerokie rozumienie) oraz wreszcie tego, czy “deklaracja rządowa” stanowi element definicji regulaminowego pojęcia “ustawa dostosowawcza”. W tym zakresie istnieje brak harmonii między regulacjami z art. 31 ust. 3b i art. 56u Regulaminu Sejmu.

Szczególny charakter postanowień całego rozdziału 1c Regulaminu Sejmu w stosunku do rozdz. 1, 1a i 6 działu II Regulaminu Sejmu oraz ustrojowe znaczenie konstytucyjnego prawa inicjatywy ustawodawczej i pozycji wnioskodawcy w procesie ustawodawczym wskazywać może, co nie jest niestety bezdyskusyjne na gruncie nowoprzyjętych regulacji, że rozdział 1c ma zastosowanie wyłącznie do projektów ustaw dostosowawczych będących inicjatywą rządową. Odesłanie w art. 31 ust. 3b do art. 56u miałyby zastosowanie wyłącznie w celu określenia definicji pojęcia przedmiotowego “projekt ustawy dostosowawczej” (projekt ustawy, który ma na celu dostosowanie polskiego ustawodawstwa do prawa Unii Europejskiej), zawartej w art. 56u Regulaminu Sejmu.

Za tym ostatnim rozumowaniem (wąskie podejście) przemawia następujący argument. Żadna deklaracja rządowa nie może zmienić konstytucyjnej pozycji wnioskodawcy projektu, którym pozostaje nadal Prezydent, Senat bądź komisja sejmowa. Trudno jest przyjąć, aby obowiązki wnioskodawcy projektu ustawy uzależnione były od jakiegokolwiek deklaracji Rady Ministrów, organu władzy wykonawczej, a taka właśnie jest konsekwencja przyjęcia szerokiej interpretacji możliwości zastosowania rządowej klauzuli dostosowawczej wobec nierządowego projektu ustawy (z deklaracją rządową wiązałyby się bowiem obowiązki wnioskodawcy dołączenia do projektu przetłumaczonych na język polski odpowiednich przepisów Unii Europejskiej). Jednak przy “wąskiej” interpretacji art. 31 ust. 3b w zasadniczej części pozostawałby przepisem martwym, a jego zastosowanie miałyby miejsce wyłącznie w przypadku rządowych projektów ustaw. Interpretacja “wąska” zdaje się być bliższa intencji wnioskodawców ostatniej zmiany regulaminu, a za nią przemawiają także argumenty natury funkcjonalnej i praktycznej.

Natomiast za przeciwnym (szerokim) podejściem przemawia przede wszystkim jedna okoliczność. Żaden przepis regulaminowy nie może ograniczyć prawa wnoszenia przez podmioty wskazane w art. 118 ust. 1 i 2 Konstytucji projektów ustaw, których przedmiotem będzie dostosowanie ustawodawstwa polskiego do prawa Unii Europejskiej. Natomiast sens “deklaracji rządowej” pozwala wyodrębnić z wielości takich projektów te, które zostaną uznane, w świetle regulaminu, za “projekty ustaw dostosowawczych” i poddane zostaną szczególnej procedurze legislacyjnej. Zauważyć jednak należy, że w sytuacji przyjęcia takiego rozumienia art. 56u i art. 31 ust. 3b Regulaminu Sejmu Rada Ministrów mogłaby nadać klauzulę dostosowawczą wyłącznie przed “podjęciem” przez Sejm postępowania nad projektem ustawy nie pochodzącym od Rady Ministrów (co rodzi jednak problemy natury praktycznej, np. w jaki sposób Rada Ministrów miałaby być informowana o wpłynięciu do Sejmu projektu ustawy przed zarządzeniem jego oficjalnego drukowania). Natomiast regulamin nie przewiduje możliwości zmiany reżimu pracy nad projektem ustawy na postępowanie toczące się zgodnie z rozdziałem 1c regulaminu po rozpoczęciu już wewnątrzsejmowej procedury ustawodawczej nad tym projektem.

3. Obowiązek dołączenia do uzasadnienia projektu ustawy dostosowawczej, w rozumieniu art. 31 ust. 3b Regulaminu Sejmu, przetłumaczonych na język polski tekstów przepisów Unii Europejskiej, do których ma być dostosowane ustawodawstwo polskie, odnosi się do wszystkich projektów ustaw dostosowawczych, niezależnie od wnioskodawcy tego projektu (poza projektami ustaw złożonymi u Marszałka Sejmu przez grupę 15 posłów, art. 31 ust. 3b w zw. z art. 29 ust. 1 Regulaminu Sejmu)). Do każdego zatem projektu ustawy dostosowawczej (poza wskazanym wyżej ograniczeniem) musi być dołączone w uzasadnieniu przetłumaczone na język polski prawo Unii Europejskiej stanowiące wzorzec dostosowania prawa polskiego.

Z treści art. 56za, który odnosi się jedynie do tych projektów ustaw, co do których Rada Ministrów zadeklarowała, iż są to projekty ustaw dostosowawczych, nie wynika wcale, iż tłumaczenie tych przepisów ma być dołączone do uzasadnienia projektu ustawy. W przepisie tym mowa jest jedynie o tym, że przetłumaczone na język polski przepisy Unii Europejskiej mają być dostarczone posłom. Art. 56za ust. 3 nie przesądza formy udostępnienia parlamentarzystom owych przepisów. Jednak łączna interpretacja art. 56za i art. 31 ust. 3b stanowi podstawę do przyjęcia, że także w przypadku ustaw dostosowawczych pochodzących od rządu, polskie tłumaczenie przepisów Unii Europejskiej ma być dołączone do uzasadnienia projektu.

Pragnę zauważyć, iż w tym świetle trudno jest mówić o spójności nowych rozwiązań regulaminowych z np. art. 31 ust. 2 pkt 7, który to przepis wymaga dołączenia do projektu ustawy oświadczenia o zgodności projektu ustawy z

prawem Unii Europejskiej. Dość dziwnie wyglądałby projekt ustawy dostosowawczej z oświadczeniem o niezgodności tego projektu z prawem Unii Europejskiej.

4. Na gruncie nowych rozwiązań regulaminowych powstaje pytanie o to, kto ma rozstrzygać, w przypadku projektów ustaw pochodzących od Prezydenta, Senatu czy komisji sejmowej, iż projekt ten w rzeczywistości spełnia wymogi przewidziane w art. 56u Regulaminu Sejmu? Wreszcie, jakie byłyby skutki prawne ewentualnego sporu (i jego ewentualnego rozstrzygnięcia) między wnioskodawcą projektu, Marszałkiem Sejmu oraz Radą Ministrów w tym zakresie?

W wyniku ostatniej nowelizacji Regulaminu Sejmu doszło, w mojej ocenie, do poważnej dekompozycji art. 31 Regulaminu Sejmu. Pomijając już nawet wskazane wyżej problemy, które mogłyby ewentualnie zostać rozwiązane np. w drodze podjęcia przez Prezydium Sejmu uchwały w sprawie wykładni regulaminu, powstaje problem kompetencji Marszałka Sejmu w sytuacji przedstawienia Izbie projektu ustawy dostosowawczej, której uzasadnienie nie zawierałoby przetłumaczonych na język polski odpowiednich przepisów Unii Europejskiej.

Jeżeli złożony na ręce Marszałka Sejmu projekt ustawy nie zawiera dołączonych do uzasadnienia, przetłumaczonych właściwie na język polski stosownych przepisów Unii Europejskiej, to - zważywszy na powyższe rozważania - nie otworzy się, moim zdaniem, możliwość rozpoczęcia procedury ustawodawczej w trybie określonym w rozdziale 1c działu II Regulaminu Sejmu. Literalna wykładnia art. 31 ust. 5 Regulaminu Sejmu wskazuje, iż określone w tym przepisie kompetencje Marszałka nie mają zastosowania do ust. 3a i 3b tegoż artykułu. Przy zastosowaniu tej wykładni Marszałek nie miałby podstawy prawnej, aby zwrócić wnioskodawcy projekt ustawy dostosowawczej, do której uzasadnienia nie dołączono polskiego przekładu odpowiednich przepisów Unii Europejskiej. Regulacje zawarte w art. 31 ust. 5 mają charakter proceduralny. W doktrynie i orzecznictwie TK dopuszcza się stosowanie analogii w przypadku takich procedur. Wydaje się zatem, iż mimo braku wyraźnego przepisu regulaminowego w tym względzie, Marszałek Sejmu mógłby zwrócić projekt ustawy Radzie Ministrów, stosując w tym względzie, w drodze analogii, art. 31 ust. 5 Regulaminu Sejmu.

5. Mam świadomość, iż przedstawiona wyżej wykładnia nie daje spójnej konstrukcji regulacji w zakresie postępowania z projektami ustaw dostosowujących polskie ustawodawstwo do prawa Unii Europejskiej. Wydaje mi się jednak, że sytuacja ta wynika przede wszystkim z niedopracowania ostatniej nowelizacji Regulaminu Sejmu. Pewne działania korygujące może podjąć Prezydium Sejmu w postaci dokonania wykładni art. 31 ust. 5 oraz art. 56za ust. 1 i 3 Regulaminu Sejmu. Stworzenie jasnej i spójnej koncepcji w powyższym zakresie wymaga, w mojej ocenie, dokonania jednak kolejnej nowelizacji regulaminu.

Art. 56zb. *Przed przystąpieniem do szczegółowego rozpatrzenia projektu ustawy dostosowawczej Komisja ustala harmonogram prac nad tym projektem; harmonogram w miarę potrzeby zawiera także zakres współpracy z innymi komisjami. Komisja przesyła harmonogram do wiadomości Marszałkowi Sejmu i Komisji Integracji Europejskiej.*

Art. 56zc. 1. *Przy rozpatrywaniu projektów ustaw dostosowawczych Komisja współpracuje z Komisją Integracji Europejskiej. Komisja Integracji Europejskiej może przedstawić pisemną opinię o każdym projekcie z własnej inicjatywy lub na wniosek Komisji w terminie określonym w harmonogramie, o którym mowa w art. 56zb.*

2. Komisja może zwrócić się o przedstawienie opinii o projekcie ustawy dostosowawczej przez inne komisje; komisje mają obowiązek przedstawić pisemną opinię w terminie zgodnym z harmonogramem, o którym mowa w art. 56zb.

3. Na posiedzeniu Komisji opinie, o których mowa w ust. 1 i 2, mogą być prezentowane przez przedstawicieli odpowiednich komisji.

Art. 56zd. 1. *Poprawkę do projektu ustawy dostosowawczej na posiedzeniu Komisji może złożyć grupa co najmniej trzech posłów - członków Komisji, w formie pisemnej.*

2. Żądanie umieszczenia w sprawozdaniu poprawki odrzuconej przez Komisję jako wniosku mniejszości musi złożyć na piśmie, wraz z wynikającymi z tego wniosku konsekwencjami dla tekstu projektu ustawy dostosowawczej, co najmniej trzech posłów - wnioskodawców odrzuconej poprawki.

3. Do zgłoszenia wniosku o odrzucenie projektu ustawy dostosowawczej stosuje się odpowiednio ust. 1 i 2; przyjęcie wniosku przez Komisję następuje bezwzględną większością głosów.

Art. 56ze. 1. Drugie czytanie projektu ustawy dostosowawczej odbywa się na posiedzeniu Sejmu, najbliższym po doręczeniu posłom sprawozdania Komisji, chyba że Marszałek Sejmu, po zasięgnięciu opinii Prezydium Komisji, postanowi inaczej.

2. Poprawki do projektu ustawy dostosowawczej w czasie drugiego czytania może złożyć na piśmie, wraz z wynikającymi z tej poprawki konsekwencjami dla tekstu projektu, grupa co najmniej pięciu posłów.

Art. 56zf. Rozpatrzenie poprawek Senatu następuje na posiedzeniu Sejmu, najbliższym po doręczeniu sprawozdania Komisji.

Rozdział 2

Postępowanie z projektami ustaw budżetowych i innymi planami finansowymi Państwa oraz rozpatrywanie sprawozdań z ich wykonania

Art. 57. 1. Wniesione do Sejmu projekty ustawy budżetowej i innych planów finansowych Państwa Sejm rozpatruje w trybie przewidzianym w rozdziale 1, ze zmianami wynikającymi z niniejszego rozdziału.

2. W tym samym trybie Sejm rozpatruje sprawozdania z wykonania ustawy budżetowej i innych planów finansowych Państwa.

Zofia Szpringer
9.03.95

Notatka dotycząca pojęcia "inne plany finansowe państwa" w uchwale Sejmu RP w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu RP

Pojęcie "inne plany finansowe państwa" nie jest sprecyzowane. Występuje ono m.in. w Konstytucji, w ustawie Prawo budżetowe czy w Regulaminie Sejmu.

Przepis art. 52 ust. 2 p. 5 Ustawy Konstytucyjnej (MK) stanowi, że Rada Ministrów sporządza projekt budżetu i innych planów finansowych państwa oraz po uchwaleniu ich przez Sejm kieruje ich wykonaniem.

Natomiast art. 22 ust. 1 i 2 Konstytucji - że Rada Ministrów przedstawia Sejmowi sprawozdanie z wykonania budżetu oraz innych uchwalonych przez Sejm planów finansowych Państwa, w terminie 6 miesięcy po zakończeniu roku budżetowego. Sejm dokonuje oceny wykonania ustawy budżetowej oraz innych planów finansowych państwa w terminie 2 miesięcy od dnia otrzymania sprawozdania i podejmuje uchwałę w przedmiocie absolutorium, po wysłuchaniu opinii NIK, przedstawionej przez jej Prezesa.

Powyższe sformułowania są wieloznaczne i niejasne. Zdaniem prof. N. Gajl poruszającej zagadnienia budżetu i finansów w konstytucjach, trudno jest logicznie i gramatycznie zinterpretować oraz wyjaśnić, co należy rozumieć, że RM sporządza projekt (*budżetu i innych planów finansowych państwa - Z.S.*). Brakuje wskazania, w jakim zakresie i szczegółowości przedstawia ona Sejmowi i Senatowi projekt budżetu państwa. Poprawnie treść tego artykułu powinna brzmieć następująco: Rada Ministrów przedstawia Sejmowi i Senatowi projekt budżetu państwa z odpowiednio wymienionymi załącznikami, zaś Sejm i Senat uchwalają budżet państwa oraz najważniejsze wymienione *expressis verbis* inne plany finansowe. Takie ujęcie byłoby prawidłowe zarówno z punktu widzenia merytorycznego, zgodne z zasadą powszechności, jak i formalno-prawnego.

Biorąc pod uwagę realizację zasady jedności i powszechności, powinno się wskazać na kontrolę znacznie szerszą, uwzględniającą również konieczność analizy i dokonania kontroli pozabudżetowej, co ma miejsce w licznych ustawodawstwach różnych państw.³

Definicję planów finansowych można spotkać w Małej Encyklopedii Prawa, gdzie definiuje się je jako rodzaj planów gospodarczych, dotyczących różnych sposobów finansowania określonych zadań gospodarczych i społecznych, krajowych i zagranicznych.⁴ Plan finansowy uznaje się w układzie aktów finansowych za konieczne ogniwo

³ Zob. N Gajl, *Gospodarka budżetowa w świetle prawa porównawczego*, Warszawa 1993, s. 383 i n.

⁴ Do planów gospodarczych w latach wcześniejszych (PRL-u) zaliczano m.in. plany wieloletnie i roczne plany rozwoju społeczno-gospodarczego, te ostatnie począwszy od 1957 r. uchwalal Sejm. Przepisy prawa nie określały formy uchwalania tych planów, nie przewidywały też obowiązku ich publikowania. Tryb planów gospo-

pośrednie między aktem generalnym finansowym (np. ustawą podatkową) a indywidualnym aktem finansowym (np. decyzją dotyczącą wymiaru podatku). Plan finansowy jest zatwierdzanym przez kompetentny organ państwa aktem finansowym, zawierającym pewne konkretne nakazy tworzenia i podziału społecznych funduszy pieniężnych, ujęte w postaci zbilansowanych wskaźników liczbowych, skierowanym do określonego adresata.⁵

Najważniejszym planem finansowym państwa jest oczywiście ustawa budżetowa uchwalana na okres roku kalendarzowego⁶. Powyższe nie wyklucza jednak, by plany finansowe czy inne plany gospodarcze państwa miały dłuższy horyzont czasowy. Rozwiązania takie występują w innych krajach (np. w USA czy we Francji⁷), występowały również w Polsce.

W latach wcześniejszych Sejm uchwalał budżet państwa ze znacznie większą liczbą planów finansowych niż ma to miejsce obecnie (a więc łącznie z planem kredytowym, bilansem płatniczym, bilansem pieniężnych przychodów i rozchodów ludności czy założeniami polityki pieniężno-kredytowej na dany rok). Jednocześnie podejmowane były próby wydłużenia horyzontu planowania. W prawie budżetowym z 1984 r. znajdował się cały rozdział poświęcony wieloletniemu planowaniu budżetowemu. Przepisy tego rozdziału przewidywały, że razem z projektem wieloletniego planu społeczno-gospodarczego przedkłada się Sejmowi bilans szacunkowy dochodów i wydatków budżetowych oraz bilans finansowy państwa. Praktyka poszła jednak w innym kierunku, gdyż po pierwsze, uchylono instytucję budżetów dwuletnich i po drugie zagadnienia planowania wieloletniego nie zostały przyjęte w ogóle w okresie późniejszym. W Prawie budżetowym z 1991 r. (z późn.zm.)⁸ nie przyłożono wagi do uchwalania i przedkładania wieloletnich planów finansowych (w art. 34. ust. 3 wymieniono jedynie enumeratywnie, że do projektu ustawy załącza się uzasadnienie zawierające:

- przewidywane wykonanie budżetu państwa za rok poprzedzający rok, którego dotyczy projekt ustawy budżetowej,
- prognozy dotyczące wielkości makroekonomicznych (których katalog jest długi oraz różnorodny, gdyż obejmuje prognozy dotyczące dochodu narodowego, obrotów handlu zagranicznego, cen, zatrudnienia, dochodów ludności itd.),
- objaśnienia założeń projektu budżetu państwa,
- bilans finansów sektora publicznego, obejmujący dochody i wydatki: budżetu państwa, państwowych jednostek gospodarki pozabudżetowej, państwowych funduszy celowych, budżetów gmin, gminnych jednostek gospodarki pozabudżetowej, bilans płatniczy,
- prognozę stanu należności i zobowiązań Skarbu Państwa na początek i koniec roku budżetowego oraz szacunek zaangażowania budżetu państwa, związanego z inwestycjami, finansowanymi z tytułu poręczeń i gwarancji
- kryteria określania wydatków budżetów wojewodów.

Do właściwych form planów finansowych należą dwa plany, które muszą być dołączone do budżetu, tj. bilans finansów sektora publicznego oraz bilans płatniczy. Oba te bilanse są istotne dla analizy gospodarki finansowej w przekroju nie objętym budżetem podmiotowo i czasowo.

Zdaniem prof. N. Gajl jest szkoda, że w porównaniu z wymogami dawnego prawa budżetowego a także wbrew ogólnym tendencjom światowym nastąpiło zawężenie liczby bilansów syntetycznych, które powinny uzupełniać budżet (dotyczy to zwłaszcza bilansu dochodów i wydatków państwa, bilansu dochodów i wydatków ludności czy planu kredytowego).

darzych opierał się na przepisach uchwały RM z 1960 r. w sprawie opracowywania i zatwierdzania rocznych planów techniczno-ekonomicznych przez jgu (MP z 1961 r. Nr 3 i MP z 1969 r. nr 36) oraz uchwały RM z 1969 dotyczącej współpracy naczelnych i centralnych organów administracji państwowej w sprawach planistycznych (MP nr 30 z 1969 r.) a także instrukcjach Komisji Planowania przy RM określających organizację pracy i szczegółowy tryb opracowywania Narodowego Planu Społeczno-Gospodarczego.

⁵ Zob. Mała Encyklopedia Prawa, Warszawa 1980, PWN, s. 464.

⁶ Przepis art. 2. 1 Prawa budżetowego stanowi, iż budżet państwa jest rocznym planem finansowym obejmującym dochody i wydatki państwa.

⁷ Planowanie gospodarcze w gospodarkach rynkowych ma najczęściej jedną z form określanych mianem planowania koniunkturalnego, częściowo strukturalnego i strukturalnego. Planowanie koniunkturalne koncentruje się na osiągnięciu ogólnej równowagi gospodarczej (przy pełnym zatrudnieniu i niskim poziomie inflacji) oraz równowagi bilansu płatniczego. Ma postać krótko- i średnioterminowych prognoz. Wykorzystuje tradycyjne instrumenty interwencji państwa (politykę fiskalną i pieniężną). Planowanie częściowo strukturalne stosowane jest też do realizacji zadań w krótkim ewentualnie średnim czasie, stanowi pochodną państwowej polityki budżetowej. Celem planowania strukturalnego jest natomiast zapewnienie wzrostu gospodarczego w dłuższym czasie i doikonia odpowiednich przemian strukturalnych. Obecnie w wielu krajach obserwuje się ewolucję polegającą na przechodzeniu od planowania koniunkturalnego do planowania strukturalnego, od planowania krótkoterminowego do średnio- i długookresowego oraz od planowania w skali regionu do działań w skali ponad państwowej (np. przekształcenia strukturalne w ramach Unii Europejskiej). W gospodarkach rynkowych planowanie ma najczęściej indykatywny charakter. Szerzej na ten temat zob. C. Kosikowski, Prawo gospodarcze publiczne, Warszawa 1994, PWN, ss. 110-117.

⁸ Ostatnia zmiana Prawa budżetowego miała miejsce w 1994 r., przy czym nowe przepisy obowiązują od 5 stycznia 1995 r. zob. Dz. U z 1994 r. Nr 133, poz. 685.

Uszczegółowieniem wycinka planu dochodów i wydatków budżetu (będącego planem finansowym państwa) jest roczny plan finansowy jednostki budżetowej. Plan finansowy stanowi podstawę gospodarki finansowej jednostek budżetowych, zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych, środków specjalnych i funduszy celowych. Obejmuje dochody i wydatki danej jednostki w szczególowości odpowiadającej co najmniej układowi wykonawczemu budżetu, ustalonemu przez dysponenta głównego. Podstawą opracowania planu finansowego są kwoty przekazane dysponentom niższych stopni przez dysponenta stopnia wyższego. Jeśli jednostka budżetowa realizuje zadania budżetowe, dla których w klasyfikacji budżetowej ustalono odrębny rozdział, to dla tego zadania opracowuje się oddzielny plan finansowy. Plan ten zatwierdzany jest przez kierownika jednostki budżetowej.

Roczne plany finansowe jednostek gospodarki pozabudżetowej obejmują pełne przychody i rozchody, stan środków obrotowych oraz rozliczenia z budżetem. Szczegółowość planu i jego zakres zależą od formy jednostki gospodarki pozabudżetowej. Plany finansowe zatwierdzają kierownicy jednostek i oni mają uprawnienia do wprowadzania zmian w planie finansowym - z wyłączeniem rozliczeń z budżetem.⁹

Ustosunkowując się do zlecenia Pana Przewodniczącego dotyczącego projektowanego przepisu art. 74d Uchwały Sejmu RP w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu RP uwzględniającego wprowadzenie pojęcia "inne plany finansowe państwa" należy stwierdzić, iż:

- pojęcie "inne plany finansowe państwa" nie jest zdefiniowane *expressis verbis* w przepisach prawnych,
- pojęcie to występuje w tak ważnych ustawach jak ustawa konstytucyjna czy prawo budżetowe,
- w istniejącym stanie prawnym znaczenie planów finansowych państwa innych niż budżet państwa jest mniejsze niż było parę lat temu. Jest ono także mniejsze niż w niektórych krajach o gospodarce rynkowej,
- ocena finansów państwa jest merytorycznie więcej warta wówczas, gdy dotyczy nie tylko budżetu państwa ale również innych planów finansowych państwa,

Widząc celowość wydłużenia perspektywy dla podejmowania działań gospodarczych i finansowych państwa poprzez tworzenie obok ustawy budżetowej innych planów finansowych o dłuższej perspektywie nie wydaje się aby było nieuzasadnione wpisanie w art. 74d Regulaminu Sejmu, że Komisja do Spraw Służb Specjalnych uczestniczy w sprawach dotyczących służb specjalnych w postępowaniu z projektami ustaw budżetowych i innymi planami finansowymi państwa oraz rozpatrywaniu sprawozdań z ich wykonania przedstawiając opinię właściwym komisjom.¹⁰

Warto jednak zauważyć, że przy zachowaniu dotychczasowej liczby planów finansowych państwa i przy istniejącej wewnętrznej strukturze budżetu państwa (wynikającej m.in. z przyjętej klasyfikacji budżetowej) trudno byłoby np. określić co się rozumie pod pojęciem budżetu służb specjalnych. A jeśli tak, to trudno byłoby znaleźć płaszczyznę dla prac merytorycznych Komisji ds. Służb Specjalnych. Jeśli zatem wspomniany przepis art. 74d miałby mieć istotne znaczenie praktyczne konieczne jest dokonanie zmian w układzie prezentacji budżetu w tym w klasyfikacji budżetowej oraz doprecyzowanie, które części budżetu podlegają opiniowaniu przez tę komisję a które np. przez Komisję Obrony Narodowej czy Administracji i Spraw Wewnętrznych.

Art. 58. 1. *Projekty, a także sprawozdania, o których mowa w art. 57, Sejm kieruje do rozpatrzenia do Komisji Finansów Publicznych.*

2. Poszczególne części projektów i sprawozdań, o których mowa w art. 57, rozpatrują także właściwe komisje sejmowe, które przekazują Komisji Finansów Publicznych stanowiska zawierające wnioski, opinie lub propozycje poprawek - wraz z uzasadnieniem.

3. Wnioski, opinie lub propozycje poprawek, odrzucone przez komisje, na żądanie wnioskodawców dołącza się do stanowiska komisji jako zdania odrębne.

4. Przedłożone przez Najwyższą Izbę Kontroli uwagi do sprawozdań z wykonania ustawy budżetowej i innych planów finansowych Państwa Marszałek Sejmu kieruje odpowiednio do właściwych komisji sejmowych rozpatrujących poszczególne części sprawozdań.

5. Prezydium Sejmu, na wniosek Komisji Finansów Publicznych, określa tryb prac w komisjach sejmowych w sprawach projektów i sprawozdań, o których mowa w art. 57.

6. W posiedzeniach właściwych komisji sejmowych, na których rozpatrywane są poszczególne części projektów i sprawozdań, o których mowa w art. 57, uczestniczą przedstawiciele Komisji Finansów Publicznych.

⁹ Zob. *Metody opracowania budżetu państwa. Rozwiązania polskie a systemy innych państw demokratycznych*, Fundacja im. F. Eberta, Warszawa 1993 r., s. 23.

¹⁰ Np. w Szwecji rząd przedkłada parlamentowi co pięć lat projekt ustawy dotyczącej rozwoju systemu obronnego w okresie następnych pięciu lat.

7. Komisja Finansów Publicznych oraz komisje rozpatrujące części budżetowe mogą występować do właściwych komisji sejmowych o dodatkowe opinie, a także zwracać się do nich z pytaniami w celu uzyskania informacji w sprawie poszczególnych części projektów lub sprawozdań, o których mowa w art. 57.

Art. 58a. 1. Na posiedzeniu Komisji Finansów Publicznych przedłożone stanowiska właściwych komisji sejmowych do poszczególnych części projektów i sprawozdań, o których mowa w art. 57, przedstawiają przedstawiciele tych komisji. Nie mogą oni przedstawiać nie zawartych w stanowiskach właściwych komisji wniosków, opinii i propozycji poprawek. Przedstawiciele Komisji Finansów Publicznych, którzy uczestniczyli w pracach właściwych komisji sejmowych, przedstawiają na piśmie opinie w sprawie przedłożonych przez te komisje stanowisk.

2. Poprawki do projektu ustawy budżetowej, zgłaszane na posiedzeniu Komisji Finansów Publicznych, wymagają formy pisemnej.

Art. 59. 1. Komisja Finansów Publicznych, po rozpatrzeniu przy udziale przedstawicieli poszczególnych komisji sejmowych projektów oraz sprawozdań, o których mowa w art. 57, a także stanowisk przekazanych przez komisje, przedstawia na posiedzeniu Sejmu sprawozdanie wraz z wnioskami:

1) w odniesieniu do projektów ustawy budżetowej i innych planów finansowych Państwa - w sprawie ich przyjęcia bez poprawek lub przyjęcia z poprawkami,

2) w odniesieniu do sprawozdań z wykonania ustawy budżetowej i innych planów finansowych Państwa - w sprawie ich przyjęcia lub odrzucenia oraz w przedmiocie absolutorium.

2. Komisja Finansów Publicznych przedkłada równocześnie Sejmowi informacje o nie uwzględnionych wnioskach poszczególnych komisji sejmowych.

3. (skreślony).

Art. 59a. W razie zaistnienia konieczności przedstawienia dodatkowego sprawozdania do projektu ustawy budżetowej, Sejm rozpatruje je na najbliższym posiedzeniu po zakończeniu prac Komisji Finansów Publicznych.

Art. 60. Zgłoszone Sejmowi przez Senat propozycje określonych zmian w ustawie budżetowej Marszałek Sejmu przekazuje do Komisji Finansów Publicznych, która przedstawia Sejmowi swoje sprawozdanie.

Art. 61. Uchwałę w przedmiocie absolutorium Sejm podejmuje po wysłuchaniu opinii Najwyższej Izby Kontroli przedstawionej przez jej Prezesa.

Andrzej Szmyt
10.07.00

Opinia o udzielaniu absolutorium

Przedmiotem zainteresowania poselskiego stało się pytanie, czy na tle obowiązującej Konstytucji możliwe jest podjęcie uchwały w sprawie udzielenia Rządowi absolutorium za dany rok z jednoczesnym zamieszczeniem w tej uchwale opisu szeregu negatywnych zjawisk występujących w gospodarce narodowej i licznych uchybień Rządu. Dla tak postawionego pytania punktem wyjścia uczynić należy przepis art. 226 Konstytucji z 1997 r., który stanowi, iż Rada Ministrów w ciągu 5 miesięcy od zakończenia roku budżetowego przedkłada Sejmowi sprawozdanie z wykonania ustawy budżetowej wraz z informacją o stanie zadłużenia państwa (ust. 1), jak też przewiduje, że Sejm rozpatruje przedłożone sprawozdanie i po zapoznaniu się z opinią Najwyższej Izby Kontroli podejmuje, w ciągu 90 dni od dnia przedłożenia Sejmowi sprawozdania, uchwałę o udzieleniu lub o odmowie udzielenia Radzie Ministrów absolutorium (ust. 2). W toku dalszych uwag pominąć możemy nieistotne – dla postawionego pytania – kwestie proceduralne oraz te aspekty przepisów konstytucyjnych, które *stricte* nie łączą się z istotą *meritum*. Na zasadzie wyjątku można jedynie zauważyć, iż w kontekście art. 226 Konstytucji najczęściej wskazuje się na tę istotną różnicę

– w porównaniu z Małą Konstytucją z 1992 r. – w treści unormowania, które oznacza zniesienie obowiązku podania się przez Radę ministrów do dymisji w razie nieotrzymania absolutorium (por. art. 22 ust. 3 Małej Konstytucji).

W świetle wykładni gramatycznej art. 226 ust. 1 Konstytucji wydaje się jednoznaczne, że uchwała Sejmu, o której mowa w ust. 2 tegoż przepisu, bazuje na ocenie „wykonania ustawy budżetowej”. Zakresem oceny winna zostać objęta cała ustawa budżetowa, nie zaś tylko ta jej część, którą stanowi budżet jako pojęcie węższe. Tak więc zakres ustawy budżetowej na dany rok wyznacza zakres uchwały sejmowej. Ocena wykonania ustawy budżetowej, jak każdej innej ustawy, oznacza przyjęcie za kryterium legalność działania rządu, tj. badanie, czy rząd nie naruszył wiążącej go ustawy w trakcie jej wykonywania. Nie jest więc w pełni tożsama z oceną elementów – jak w postawionym pytaniu – negatywnych zjawisk występujących w gospodarce narodowej i licznych uchybień Rządu, jeśli je rozumieć jako część szerokiego tła, uwarunkowań społeczno-ekonomicznych.

Wyznaczenie zewnętrznych granic oceny wykonania ustawy budżetowej wiąże się częściowo ze zdefiniowaniem treści uchwały sejmowej. Konstytucja sama nie określa wprost zakresu znaczeniowego pojęcia absolutorium, jednak – zgodnie z zastanym jego rozumieniem, tradycyjnie w praktyce ukształtowanym – wskazuje na takie elementy uchwały sejmowej, jak „udzielenie” absolutorium lub „odmowa udzielenia” absolutorium. W tradycyjnym ujęciu aprobatą ma oznaczać, że Rząd – zdaniem parlamentu – wywiązał się ze swych obowiązków, zatem parlament nie zgłasza zastrzeżeń wobec Rządu co do sposobu realizacji ustawy budżetowej w danym okresie.

W tym kontekście redakcja przepisu Małej Konstytucji z 1992 r. była mniej precyzyjna, ogólniejsza, gdy mówiła o uchwale sejmowej „w przedmiocie” absolutorium. Ta ogólność musiała jednak zostać sprowadzona przynajmniej do „udzielenia” lub „odmowy udzielenia” absolutorium, jako że nieotrzymanie absolutorium – było wyraźnie przewidzianą podstawą obligatoryjnego podania się Rządu do dymisji. W każdym więc razie, głównie z uwagi na daleko idące skutki nieotrzymania absolutorium, konieczne było takie sformułowanie uchwały sejmowej, by na jej podstawie jednoznacznie dało się orzec o tym, czy rząd otrzymał absolutorium, czy go nie otrzymał. W obowiązującej dziś Konstytucji RP z 1997 r. nie ma wprawdzie wspomnianej konsekwencji, jednak konieczność jednoznaczności konkluzji uchwały sejmowej wynika wprost z konstytucyjnego rozróżnienia „udzielenia” lub „odmowy udzielenia” absolutorium. Takiego rozumienia przepisów konstytucyjnych oczywiście nie zmienia formuła ogólniejsza o uchwale „w przedmiocie absolutorium” zachowana nadal w art. 59 ust. 1 pkt 2 *in fine* i art. 61 Regulaminu Sejmu.

W praktyce wykonywania ustawy budżetowej może czasem dochodzić do działań z nią niezgodnych, co jednak – jak pokazuje praktyka – nie musi nieuchronnie prowadzić do odmowy udzielenia Rządowi absolutorium w każdym wypadku. To raczej znaczenie i liczba uchybień ostatecznie uzasadni każdorazowo ewentualną odmowę udzielenia absolutorium lub jego udzielenie. Udzielenie absolutorium ma bowiem głównie wymiar globalny, odnoszący się do całokształtu wykonywania ustawy budżetowej przez Rząd w całości. Nie przesądza to zaś możliwości przyjęcia i wyrażania ocen odmiennych czy to w odniesieniu do poszczególnych działań niektórych członków Rządu, czy to wobec poszczególnych części budżetowych.

W kontekście ewentualnych uwag krytycznych, dotyczących jedynie niektórych dysponentów poszczególnych części budżetowych, można przypomnieć, iż dawniej regulaminy sejmowe dopuszczały udzielenie Rządowi absolutorium „z wyłączeniem określonych członków Rady Ministrów”, co umożliwiało wyrażenie oceny działalności Rządu w sposób odpowiednio spersonalizowany i skonkretyzowany. Obecne uregulowanie prawne takiej możliwości nie dopuszcza, pozostawiając jednak niejako otwartą kwestię sposobu „zarachowywania” negatywnych ocen częściowych. Globalny charakter „ostatecznego” wniosku o udzielenie Rządowi absolutorium nie przekreśla, jak się wydaje, dopuszczalności zawarcia w stanowisku Sejmu także elementów krytycznych. Żaden przepis nie ogranicza Sejmu w tej mierze, jako że z art. 226 Konstytucji wynika jedynie obowiązek jednoznacznego przesądzenia, czy Rząd otrzymuje absolutorium, czy też go nie otrzymuje. Poza takim – obligatoryjnym – stwierdzeniem jest kwestią otwartą, czy i jakie inne elementy Sejm zechce wyrazić – używając terminologii regulaminowej – w przedmiocie absolutorium. Jednoznaczna musi być, zgodnie z wymogami konstytucyjnymi, jedynie „konkluzja” uchwały sejmowej. Uzupełniać ją mogą oceny częściowe, odbiegające od konkluzji globalnej, mieszczące się w pojęciu uchwały o udzielenie lub o odmowie udzielenia Radzie Ministrów absolutorium. Trudno odmienny wniosek wyprowadzać ze zmienionego brzmienia przepisu art. 226 ust. 2 Konstytucji w porównaniu z art. 22 ust. 2 Małej Konstytucji z 1992 r., skoro *meritum* obu porównywanych przepisów jest tożsame. Takie podejście potwierdza też wcześniejsza praktyka, by wskazać tu na uchwałę Sejmu RP z dnia 22 sierpnia 1991 r. (M.P. Nr 28, poz. 199), z dnia 31 sierpnia 1994 r. (M.P. Nr 50, poz. 410) czy – już pod rządami obowiązującej Konstytucji – z dnia 25 lipca 1998 r. (M.P. Nr 25, poz. 362). Jest oczywiste, że uwagi szczegółowe, tenorem swym odbiegające od globalnej konkluzji, z prawnego punktu widzenia nie oznaczają jakiegokolwiek warunkowości absolutorium dla rządu jako całości. Mogą one natomiast mieć swe dalsze znaczenie dla ewentualnej odpowiedzialności poszczególnych członków Rządu.

Rozdział 2a

Uchwalanie wotum zaufania i wotum nieufności; wybór Rady Ministrów

Art. 61a. 1. W debacie nad programem działania i wnioskiem o udzielenie wotum zaufania Radzie Ministrów powołanej przez Prezydenta w trybie art. 154 ust. 1 Konstytucji, przedstawionymi przez Prezesa Rady Ministrów po wyczerpaniu listy mówców i zadaniu pytań, głos może zabrać tylko Prezes Rady Ministrów.

2. Marszałek Sejmu poddaje pod głosowanie wnioski Prezesa Rady Ministrów. Inne wnioski w tej sprawie są niedopuszczalne.

3. Wotum zaufania Sejm uchwała bezwzględną większością głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.

Art. 61b. 1. W razie niepowołania Rady Ministrów przez Prezydenta w trybie art. 154 ust. 1 Konstytucji albo nieudzielenia przez Sejm powołanej Radzie Ministrów wotum zaufania w trybie art. 154 ust. 2 Konstytucji, kandydata na Prezesa Rady Ministrów może zgłosić co najmniej 46 posłów.

2. Termin zgłaszania kandydatur na Prezesa Rady Ministrów wyznacza Marszałek Sejmu, po zasięgnięciu opinii Konwentu Seniorów.

3. Sejm wybiera Prezesa Rady Ministrów w głosowaniu imiennym.

4. Prezes Rady Ministrów przedstawia Sejmowi na posiedzeniu program działania Rządu⁽²⁵⁾ oraz proponowany przez niego skład Rady Ministrów.

5. Wniosek Prezesa Rady Ministrów w sprawie wyboru Rady Ministrów jest głosowany łącznie. Art. 61a ust. 2 stosuje się odpowiednio.

5a. Sejm wybiera Prezesa Rady Ministrów oraz proponowanych przez niego członków Rady Ministrów bezwzględną większością głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.

6. Uchwałę o wyborze Rady Ministrów Marszałek Sejmu przekazuje niezwłocznie Prezydentowi.

Art. 61c. W wypadku powołania Rady Ministrów przez Prezydenta w trybie art. 155 Konstytucji Sejm udziela wotum zaufania tak powołanej Radzie Ministrów większością głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.

Art. 61d-61e. (skreślone).

Art. 61f. 1. Wniosek o wyrażenie wotum nieufności Radzie Ministrów składa się w formie pisemnej na ręce Marszałka Sejmu.

2. Po złożeniu wniosku podpisy posłów popierających wniosek nie mogą być wycofane, a także nie mogą być pod nim składane dalsze podpisy.

3. O zgłoszeniu wniosku Marszałek Sejmu zawiadamia niezwłocznie Prezydenta i Prezesa Rady Ministrów.

4. Rozpatrzenie wniosku o wyrażenie wotum nieufności przez Sejm i poddanie go pod głosowanie następuje na najbliższym posiedzeniu Sejmu przypadającym po upływie 7 dni od dnia jego zgłoszenia i nie później niż na następnym posiedzeniu.

5. Jeżeli zgłoszono więcej niż jeden wniosek o wyrażenie wotum nieufności, są one rozpatrywane łącznie; jednak poddanie ich pod głosowanie następuje oddzielnie według kolejności zgłoszenia. W wypadku wyrażenia wotum nieufności na podstawie jednego wniosku, pozostałe wnioski nie podlegają głosowaniu.

6. W debacie nad wnioskiem o wyrażenie wotum nieufności, po wyczerpaniu listy mówców, głos może zabrać tylko Prezes Rady Ministrów.

7. Sejm wyraża Radzie Ministrów wotum nieufności większością ustawowej liczby posłów.

8. Uchwałę o wyrażeniu wotum nieufności Radzie Ministrów i wyborze nowego Prezesa Rady Ministrów Marszałek Sejmu przesyła niezwłocznie Prezydentowi i Prezesowi Rady Ministrów.

Beata Szepietowska
17.07.00

Opinia w sprawie ustalania terminu rozpatrzenia i głosowania wniosku o wyrażenie ministrowi wotum nieufności

I. Art. 159 Konstytucji stwarza możliwość oraz określa tryb i skutki prawne uchwalenia przez Sejm wotum nieufności poszczególnemu ministrowi.

Postanowienia te muszą być odczytywane, interpretowane i wyjaśniane w ścisłym związku z przepisami art. 158 odnoszącymi się do uchwalenia wotum nieufności rządowi (Radzie Ministrów) *in corpore*. Wymóg ten wynika bowiem z treści art. 159 ust. 1 zd. trzecie, który *expressis verbis* nakazuje odpowiednie stosowanie w procedurze podejmowania przez Sejm uchwały o wyrażeniu ministrowi wotum nieufności przepisów art. 158 ust. 2, regulujących tryb podejmowania uchwały w sprawie wotum nieufności dla rządu.

W konsekwencji, również art. 61g ust. 2 Regulaminu Sejmu (wotum nieufności dla ministra) odsyła do odpowiedniego stosowania art. 61f (wotum nieufności dla Rady Ministrów), wprowadzając przy tym wyjątek polegający na kierowaniu wniosku wobec ministra do odpowiednich komisji sejmowych.

"Odpowiednie" stosowanie ogólnych zasad proceduralnych oznacza więc stosowanie ich nie w sposób integralny, lecz uwzględniający wyjątki oraz respektujący różnice w istocie i charakterze z jednej strony solidarnej odpowiedzialności członków rządu, z drugiej zaś - odpowiedzialności indywidualnej każdego z ministrów.

II. Marszałek Sejmu (w myśl art. 11 ust. 1 pkt 8 R.S.) - po zasięgnięciu opinii Prezydium Sejmu - nadaje bieg inicjatywom ustawodawczym i uchwałodawczym oraz wnioskowi organów Państwa skierowanym do Sejmu.

Na Marszałku ciąży zatem obowiązek sprawdzenia prawidłowości (a więc i skuteczności) wniosku o wyrażenie ministrowi wotum nieufności (złożenie wymaganych 69 podpisów posłów popierających wniosek). Skoro natomiast art. 61g ust. 2 R.S. zawiera wymóg skierowania wniosku do odpowiednich komisji sejmowych, to zdaniem prof. W. Sokolewicza¹¹ warunek ten "zakłada (implikuje) także prawny obowiązek merytorycznego uzasadnienia wniosku przez jego autorów, stwarzającego zwerbalizowany punkt odniesienia dla ewentualnej opinii sporządzonej przez komisję".

Po sprawdzeniu formalnej prawidłowości wniosku, Marszałek niezwłocznie powiadamia Prezydenta i Prezesa Rady Ministrów o jego złożeniu (art. 61 f ust. 3) oraz - po wysłuchaniu opinii Konwentu Seniorów - ustala porządek dzienny posiedzenia Sejmu (art. 99 ust. 2 w zw. z art. 95 ust. 2 pkt 8b R.S.), uwzględniając w nim wniosek o wyrażenie ministrowi wotum nieufności.

III. Sposób wykonania drugiego z obowiązków określają częściowo przepisy konstytucyjne, a częściowo - przepisy regulaminowe.

Konstytucja stanowi w art. 158 ust. 2, iż wniosek może być poddany pod głosowanie nie wcześniej niż po upływie 7 dni od dnia jego zgłoszenia. Regulamin zaś uzupełnia (art. 61f ust. 4), że rozpatrzenie wniosku przez Sejm i poddanie go pod głosowanie następuje na najbliższym posiedzeniu Sejmu przypadającym po upływie 7 dni od dnia jego zgłoszenia i nie później niż na następnym posiedzeniu.

Marszałek Sejmu zwołuje posiedzenia Sejmu (art. 11 ust. 1 pkt 3 R.S.) w terminach ustalonych przez Prezydium Sejmu, po zasięgnięciu opinii Konwentu Seniorów (art. 13 pkt 1 i 2 R.S.), albo uchwałą Sejmu (art. 99 ust. 1 R.S.), którą Izba podejmuje tylko na posiedzeniu.

Tryb ten stwarza Marszałkowi oraz Prezydium Sejmu możliwość dość elastycznego określania terminu "najbliższego" posiedzenia, a także następującego po nim, jak również zadecydowania, czy włączyć sprawę wniosku o wotum nieufności do porządku dziennego pierwszego, czy też drugiego posiedzenia.

Treść art. 61f ust. 4 stanowi bowiem podstawę dla dokonania takiego wyboru. W ocenie prof. W. Sokolewicza¹² "mowa w nim o posiedzeniu następnym w stosunku do najbliższego po upływie 7. dniowego terminu, a nie następnym w stosunku do daty upływu tego terminu. Tylko tak bowiem można wyjaśnić różnicę między posiedzeniem "najbliższym" a "następnym". (...) Sens normy regulaminowej jest taki, że w zasadzie sprawa powinna być rozpatrzona i zadecydowana na posiedzeniu najbliższym, a tylko w wypadku stwierdzenia przez Marszałka Sejmu okoliczności przemawiających za jej odłożeniem - na posiedzeniu następnym. Marszałek ma więc możliwość wyboru między dwoma ter-

11 W. Sokolewicz, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej - Komentarz I*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 1999, (v:) Rozdział VI Art. 159, s. 16.

12 W. Sokolewicz, *ibid.* - Art. 158, s. 39-40.

minami, lecz nie jest to wybór całkiem dowolny. Za drugim terminem przemawiać muszą jakieś istotne, zdaniem Marszałka Sejmu, racje".

IV. Ocena stanu faktycznego

1. Wniosek o wyrażenie ministrowi wotum nieufności został złożony w dniu 13 lipca 2001 r. Zgodnie z przywołanymi wyżej przepisami Konstytucji i Regulaminu, Izba może go rozpatrzyć i głosować na najbliższym posiedzeniu Sejmu, przypadającym po upływie 7 dni od dnia zgłoszenia wniosku.

O ile najbliższe posiedzenie zostało zwołane w dniach 19-21 lipca br., o tyle ustalenie, czy jest to posiedzenie przypadające po upływie 7 dni od dnia zgłoszenia wniosku wymaga następującego wyjaśnienia.

Wedle przyjętych zasad określania biegu terminów, termin oznaczony w dniach kończy się z upływem ostatniego dnia, a jeżeli początkiem terminu oznaczonego w dniach jest pewne zdarzenie, to nie uwzględnia się przy obliczaniu terminu dnia, w którym zdarzenie to nastąpiło. Zatem, bieg 7. dniowego terminu rozpoczyna się w dniu 14 lipca i kończy z upływem dnia 20 lipca.

Oznacza to, że po pierwsze - posiedzenie Sejmu przypada po upływie 7 dni od dnia zgłoszenia wniosku (bo ostatnim dniem posiedzenia jest 21 lipca), po drugie - rozpatrzenie i głosowanie wniosku może nastąpić wyłącznie w dniu 21 lipca (bo jest to pierwszy dzień po upływie terminu 7. dniowego i zarazem ostatni dzień tego posiedzenia).

Ponieważ zarówno Konstytucja, jaki i Regulamin nie przesądzają *explicite*, że najbliższe posiedzenie Sejmu ma się odbyć właśnie po upływie 7 dni od dnia zgłoszenia wniosku (tylko rozpatrzenie i głosowanie wniosku wymaga zachowania tego terminu), przywołujemy stanowisko prof. L. Garlickiego,¹³ który uznaje "głosowanie odbyć się powinno w trakcie przypadającego w tym terminie posiedzenia".

W konkluzji należy więc przyjąć, że jeśli najbliższe posiedzenie Sejmu wyznaczono w takim terminie, który pozwala rozpatrzyć i głosować wniosek o wyrażenie ministrowi wotum nieufności po upływie 7 dni od dnia jego zgłoszenia, to punkt taki winien znaleźć się w porządku obrad tego posiedzenia.

2. Mając na uwadze powyższe, nie sposób jednak pominąć roli Marszałka Sejmu, jaką pełni przy ustalaniu porządku dziennego posiedzenia.

Sygnalizowane wcześniej "istotne racje" mogą przecież uzasadnić stanowisko Marszałka w sprawie rozpatrzenia i głosowania wniosku o wyrażenie ministrowi wotum nieufności na następnym (po najbliższym) posiedzeniu Sejmu.

Abstrahując od względów natury pozaprawnej (np. wykorzystanie okresu oczekiwania na rozpatrzenie wniosku na uzgodnienia polityczne dotyczące głosowania), trzeba wskazać przesłanki *stricte* proceduralne. Wiadomo przecież, że wniosek kieruje się do odpowiednich komisji sejmowych w celu przygotowania opinii dla Izby. Opinia taka musi być następnie przekazana do druku i doręczona posłom. Czynności te niewątpliwie wymagają rozplanowania sejmowego czasu ich wykonania. Wypadałoby także poddać ocenie, czy rozszerzenie porządku obrad ostatniego dnia posiedzenia jest generalnie możliwe, mając na względzie ustalony wcześniej tryb działania i założoną efektywność pracy Sejmu.

Janusz Mordwiłko
21.06.01

Czy rezygnacja reprezentanta wnioskodawców, przedkładających wniosek o wotum nieufności wobec ministra, zradza skutki prawne w sferze możliwości rozpatrzenia wniosku przez Sejm?

Institucja przedstawiciela grupy posłów przedkładających przewidziane Regulaminem sejmowym wnioski nie zawsze jest w Regulaminie jednoznacznie określona, stąd formułowałem już opinię prawną (z dnia 15 stycznia 1999 r.), w której wypowiadałem się m.in. o przedstawicielu wnioskodawców grupy 115 posłów przedstawiających wstępny wniosek o pociągnięcie ministra do odpowiedzialności konstytucyjnej. Opiniowana wówczas kwestia nie ma bezpośredniego przełożenia na postawione w zleceniu zapytanie, ale ukazuje być może pewne niedoprecyzowanie w Regulaminie instytucji przedstawiciela grupy posłów, składających przewidziane regulaminem wnioski.

W myśl Konstytucji i przepisów Regulaminu Sejmu grupa posłów może przedsięwziąć działania bądź inicjatywy, które wywierają określone prawem skutki prawne.

I tak np. 15 posłów może zgłosić projekt ustawy, 46 posłów wniosek o wotum nieufności wobec rządu, zaś 115 posłów przedstawić wstępny wniosek o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej.

¹³ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne - zarys wykładu*, Wyd. Liber, Warszawa 1999, s. 252.

Regulamin Sejmu przewiduje wprost instytucję przedstawiciela grupy poselskiej (art. 31 ust. 1 RS), zgłaszającej projekt ustawy (uchwały), grupa taka ma obowiązek wskazania przedstawiciela, który w toku prac sejmowych nad projektem ma ją reprezentować. W innych przypadkach m.in. wniosku o wotum nieufności wobec rządu bądź ministra Regulamin nie formułuje nakazu wyłonienia przedstawiciela przez wnioskującą grupę posłów, ale w praktyce parlamentarnej przedstawiciele tacy byli ustanawiani i występowali w imieniu uprawnionej grupy poselskiej. Taka praktyka w Sejmie ma charakter powszechny i wymiar długotrwały.

Względy organizacyjne i prakseologiczne nie uzasadniają jej podważenia.¹⁴

Wniosek o wotum nieufności wobec ministra (art. 159 ust. 1 Konstytucji) ma, w myśl art. 61f ust. 1 Regulaminu Sejmu mieć obowiązkowo formę pisemną, co koresponduje z wymogiem jego podpisania przez odpowiednią liczebnie (sześćdziesięciu dziewięciu) grupę posłów. Pismo powinno zatem zawierać treść wniosku i podpisy zgłaszających go posłów. Nie ma natomiast ani konstytucyjnego ani regulaminowego obowiązku pisemnego uzasadniania wniosku. Tryb zgłaszania wniosków o uchwalenie wotum nieufności dla rządu (ministra) jest trybem szczególnym i dlatego nie można do niego odnosić przepisu art. 31 R.S. upoważniającego Marszałka Sejmu do żądania od wnioskodawcy uzasadnienia do projektu ustawy lub uchwały. Uzasadnieniem wniosku może być niewymierna utrata zaufania do rządu (ministra) wywołana jakimikolwiek przyczynami. Wyliczenie tych przyczyn jest prawnie zbędne, zaś jego brak nie może wpływać na prawną skuteczność wniosku. Prawny wymóg pisemnego uzasadnienia ograniczałby uprawnienia Sejmu do egzekwowania politycznej odpowiedzialności rządu (ministra) opartej na założeniu zbieżności polityki rządu (ministra) z orientacją większości sejmowej.

Nieustanowienie przepisami obowiązku dołączenia uzasadnienia do wniosku o wotum nieufności nie oznacza, iż sformułowanie i załączenie takiego uzasadnienia jest niedopuszczalne; wręcz przeciwnie opatrzenie wniosku przez wnioskodawców uzasadnieniem jest dopuszczalne, załączenie uzasadnienia dowodzi poczucia odpowiedzialności wnioskodawców i stanowi wyraz dobrych obyczajów politycznych oraz parlamentarnych. Uzasadnienie wniosku może zostać dołączone do wniosku (na piśmie), może być przedstawione również jedynie ustnie, w toku regulaminowej procedury rozpatrzenia wniosku.

Konstytucja przewiduje tylko głosowanie wniosku o wotum nieufności, ale Regulamin Sejmu (co jest prawnie dopuszczalne) nakazuje poprzedzenie głosowania rozpatrzeniem wniosku (art. 61f ust. 4 i 5 R.S). W świetle jego przepisów rozpatrzenie wniosku stanowi obowiązkową fazę postępowania wyodrębnioną od głosowania (por. sformułowania: „Rozpatrzenie wniosku ...i poddanie go pod głosowanie” (z ust. 4); „są one rozpatrywane łącznie; jednak poddanie ich pod głosowanie następuje oddzielnie” (z ust. 5 R.S). Rozpatrzenie wniosku ma na celu zapoznanie ogółu posłów z treścią wniosku, umożliwia świadome ustosunkowanie się do niego w kolejnej fazie proceduralnej – głosowaniu. Dla osiągnięcia tego celu rozpatrzenie wniosku powinno obejmować przedstawienie go przez reprezentanta wnioskodawców. Reprezentant, bo bardziej chyba właściwe byłoby użycie tego określenia aniżeli „przedstawiciel” może zostać wskazany przez wnioskodawców, w przypadku braku wskazania powinien to być (tak przyjmuje się w niektórych rozwiązaniach prawnych bądź zwyczajowo) poseł, którego podpis pod wnioskiem figuruje jako pierwszy. Dotychczasowa praktyka parlamentarna, stosowana przy rozpatrywaniu wniosków o wotum nieufności wobec rządu (np. rządu premier H. Suchockiej) oraz ministrów, dopuszczała wystąpienia reprezentanta wnioskodawców co jest zrozumiałe i uzasadnione w świetle przepisów regulaminowych, wyodrębniających fazę rozpatrzenia wniosku od fazy jego głosowania. Prawidłowo uformowane „rozpatrzenie” powinno składać się bowiem z dwóch elementów; a) uzasadnienia wniosku przez reprezentanta wnioskodawców, w celu przekonania uczestników posiedzenia o słuszności wniosku i skłonienia ich do poparcia wniosku w głosowaniu, b) debaty (ust. 6 art. 61 R.S).

Powtórzmy jednak raz jeszcze - Regulamin Sejmu nie wymaga uzasadnienia, nie określa zatem jego elementów, a także nie kreuje instytucji przedstawiciela czy reprezentanta wnioskodawców ze względu na naturę wniosku pozostawia sposób jego uzasadnienia w toku „rozpatrzenia” praktyce parlamentarnej.

Scharakteryzowany powyżej stan prawny pozwala skonstatować, iż brak instytucji uzasadnienia wniosku o wotum nieufności w Konstytucji i Regulaminie Sejmu oraz brak wymogu desygnowania przez wnioskodawców, swojego przedstawiciela do reprezentowania ich w pracach Sejmu bądź jego rezygnacja lub nieobecność podczas obrad komisji a następnie Sejmu, nie ma znaczenia prawnego i nie rodzi skutków prawnych w sferze możliwości rozpatrzenia wniosku o wotum nieufności wobec rządu (ministra). Rezygnacja wskazanego przez wnioskodawców przedstawiciela (reprezentanta) wniosku o wotum nieufności nie stwarza więc przeszkody prawnej o rozpatrzenie wniosku przez Sejm.

¹⁴ O niektórych aspektach procedury rozpatrywania wniosku o wotum nieufności wobec rządu i ministrów - zob. W. Sokolewicz, *Odpowiedzialność parlamentarna Rządu RP*, wyd. Kancelaria Sejmu Warszawa 1996 r., zwłaszcza ss. 44-52.

Wojciech Odrowąż-Sypniewski
21.06.01

Opinia na temat zmiany przedstawiciela wnioskodawców przedkładających wniosek o wotum nieufności wobec ministra

I. W sprawie będącej kanwą niniejszych rozważań sporządzona została przez dr Janusza Mordwiłko opinia prawna „w zakresie odpowiedzi na pytanie, czy rezygnacja reprezentanta wnioskodawców, przedkładających wniosek o wotum nieufności wobec ministra, zradza skutki prawne w sferze możliwości rozpatrzenia wniosku przez Sejm?”.

Autor niniejszych uwag w całości podziela stanowisko zaprezentowane w przywołanej opinii. Na pełną aprobatę zasługuje w szczególności konkluzja, iż „brak instytucji uzasadnienia wniosku o wotum nieufności w Konstytucji i Regulaminie Sejmu oraz brak wymogu desygnowania przez wnioskodawców, swojego przedstawiciela do reprezentowania ich w pracach Sejmu bądź jego rezygnacja lub nieobecność podczas obrad komisji a następnie Sejmu, nie ma znaczenia prawnego i nie rodzi skutków prawnych w sferze możliwości rozpatrzenia wniosku o wotum nieufności wobec rządu (ministra). Rezygnacja wskazanego przez wnioskodawców przedstawiciela (reprezentanta) wniosku o wotum nieufności nie stwarza więc przeszkody prawnej o rozpatrzenie wniosku przez Sejm.”

II. Problem zmiany przedstawiciela wnioskodawców, po skutecznym prawnie, przedłożeniu przez nich wniosku o wotum nieufności Marszałkowi Sejmu stanowi zagadnienie nieco odrębne od rozważanego wcześniej.

Zgodzić należy się z poglądem, iż nie przewidziana *expressis verbis* w Regulaminie Sejmu instytucja przedstawiciela wnioskodawców wykształciła się w drodze praktyki parlamentarnej. Zwyczaj ten znajduje racjonalne uzasadnienie wobec brzmienia art. 61f ust. 4, który przewiduje, iż przed poddaniem pod głosowanie wniosku o wotum nieufności powinien on być „rozpatrzony” przez Sejm. „Rozpatrzenie” składające się w szczególności z debaty, o której mówi art. 61f ust. 6 i art. 61h ust. 2 (a w przypadku wotum nieufności dla ministra z wcześniejszych prac odpowiednich komisji), poprzedzać powinna – jak się wydaje – prezentacja wniosku. Któż zaś nie uczyni tego lepiej niż przedstawiciel reprezentujący wnioskodawców?

Czy po złożeniu wniosku o wotum nieufności i po wyznaczeniu przez wnioskodawców ich przedstawiciela możliwe jest powierzenie tej funkcji innemu posłowi? W jakim trybie zmiana taka powinna się odbyć?

Mając na uwadze, iż brak przedstawiciela wnioskodawców nie uniemożliwia rozpatrzenia wniosku wydaje się, iż powierzenie tej funkcji innemu niż dotychczas posłowi wymaga - potwierdzonej podpisem - akceptacji wszystkich posłów, którzy podpisali się pod wnioskiem. Pierwotny podpis pod wnioskiem o wotum nieufności był bowiem źródłem pełnomocnictwa udzielonego przedstawicielowi wnioskodawców. A zatem wszyscy posłowie, którzy podpisali się pod wnioskiem (podpisów wszak cofnąć nie można – art. 61f ust. 2) mają takie samo prawo do wyznaczenia osoby, która w ich mieniu będzie występowała na forum Sejmu lub komisji.

Jeżeli posłowie podpisani pod wnioskiem nie mogą uzgodnić, który spośród nich reprezentować będzie całą grupę, wniosek o wotum nieufności powinien być rozpatrywany bez udziału przedstawiciela wnioskodawców. Oznacza to, iż treść takiego wniosku i treść dołączonego do niego ewentualnie uzasadnienia powinien na forum Sejmu przedstawić Marszałek Sejmu, a na forum komisji – jej przewodniczący.

Art. 61g. 1. *Sejm może wyrazić ministrowi wotum nieufności.*

2. *Do wniosku o wyrażenie wotum nieufności ministrowi stosuje się odpowiednio przepis art. 61f, z tym że wniosek kieruje się do odpowiednich komisji sejmowych.*

Wojciech Odrowąż-Sypniewski
19.01.00

Na temat roli przedstawiciela wnioskodawców w procedurze rozpatrywania przez Sejm wniosku o wotum nieufności ministrowi

I. Zgodnie z art. 159 ust. 1 Konstytucji "Sejm może wyrazić ministrowi wotum nieufności. Wniosek o wyrażenie wotum nieufności może być zgłoszony przez co najmniej 69 posłów. (...)".

Art. 61g ust. 1 Regulaminu Sejmu powtarza brzmienie art. 159 ust. 1 Konstytucji przewidując ponadto w ust. 2, że "do wniosku o wyrażenie wotum nieufności stosuje się odpowiednio przepis art. 61f, z tym że wniosek kieruje się do odpowiednich komisji sejmowych" (ust. 2).

W myśl art. 61f ust. 2 Regulaminu Sejmu "po złożeniu wniosku podpisy posłów popierających wniosek nie mogą być wycofane, a także nie mogą być pod nim składane dalsze podpisy".

Stwierdzić należy, iż zagadnienie udziału przedstawiciela wnioskodawców, w procedurze rozpatrywania wniosku o wyrażenie wotum nieufności ministrowi, nie zostało w Regulaminie Sejmu jednoznacznie uregulowane. Żaden przepis regulaminowy nie przewiduje udziału takiego przedstawiciela ani w pracach komisji sejmowych (o których mowa w art. 61g ust. 2), ani w debacie Sejmu nad wnioskiem (o której mówi art. 61f ust. 6).

Pogląd przeciwny do prezentowanego stanowiska wiązać się może z analizą art. 31 ust. 1 oraz art. 112 Regulaminu Sejmu.

Przypomnijmy, iż zgodnie z art. 31 ust. 1 "Projekty ustaw i uchwał składa się w formie pisemnej na ręce Marszałka Sejmu; wnosząc projekt wnioskodawca wskazuje swego przedstawiciela upoważnionego do reprezentowania go w pracach nad projektem", zaś w myśl art. 112 "(...) po wyczerpaniu listy mówców zapisanych do głosu mogą przemawiać jedynie sprawozdawca i wnioskodawca, a następnie Marszałek Sejmu zamyka dyskusję."

Można zatem teoretycznie twierdzić, iż skoro wyrażenie przez Sejm wotum nieufności ministrowi dokonywane jest w uchwale Sejmu, to projekt takiej uchwały (wniosku) powinien spełniać, obok warunków określonych w art. 61f ust. 1, także te, które wskazane są w art. 31 ust. 1. Konsekwencją takiego rozumowania, byłby pogląd, że z art. 31 ust. 1 wynika nakaz wskazania we wniosku o wyrażenie wotum nieufności posła reprezentującego wnioskodawców.

Analiza art. 112 mogłaby stanowić wsparcie dla takiego stanowiska, bowiem z przepisu tego *expressis verbis* wynika udział przedstawiciela wnioskodawców w dyskusji sejmowej.

Przytoczone wyżej rozumowanie wydaje się jednak błędne z następujących powodów:

Jakkolwiek Sejm wyraża wotum nieufności ministrowi (i Radzie Ministrów) podejmując uchwałę, to nie oznacza to, iż wniosek o wyrażenie wotum nieufności spełniać musi wymogi określone dla uchwał w art. 31 ust. 1.

Procedura zgłaszania wniosku o wyrażenie wotum nieufności stanowi procedurę odrębną od procedury w jakiej Sejm rozpatruje projekty innych uchwał. Świadczy o tym okoliczność, iż warunki jakim odpowiadać musi wniosek (będący formalnie projektem uchwały) określone zostały odrębnie w art. 61f ust. 1 w związku z art. 61g ust. 2. W stosunku do takiego wniosku nie ma zastosowania procedura dwóch czytań, liczba posłów popierających wniosek określona została normą konstytucyjną (i jest to liczba różna od tej jaką art. 30 przewiduje dla poparcia projektu uchwały), wreszcie uchwalenie wotum nieufności wymaga większości kwalifikowanej (większością głosów ustawowej liczby posłów), nie zaś zwykłą większością.

Art. 61g ust. 1 stanowi *lex specialis* w stosunku do art. 31 ust. 1, o czym przesądza chociażby fakt, iż oba przepisy niezależnie formułują wymóg formy pisemnej. Analogicznie przyjąć należy, iż art. 61f ust. 6 stanowi *lex specialis* względem art. 112.

Konkluzja tej części opinii jest pogląd, iż Regulamin Sejmu nie przewiduje udziału przedstawiciela wnioskodawców w postępowaniu w sprawie wniosku o udzielenie wotum nieufności ministrowi.

W ocenie autora niniejszej opinii procedura rozpatrywania takiego wniosku została kompletnie uregulowana w art. 61f-61g i jej prawidłowy tok nie wymaga obecności posła reprezentującego wnioskodawców.

II. Stwierdzić należy, iż jeżeli posłowie popierający wniosek o wyrażenie wotum nieufności ministrowi udzielili jednemu z nich pełnomocnictwa do reprezentacji wnioskodawców w postępowaniu sejmowym, to zmiana pełnomocnika wymaga jednoznacznej decyzji wszystkich posłów, którzy udzieli pierwotnego pełnomocnictwa.

Wydaje się niedopuszczalne by zmiana pełnomocnika dokonywana była mocą oświadczenia woli wyłącznie części grupy posłów udzielających pierwotnego pełnomocnictwa. Taki stan rzeczy mógłby prowadzić do "wykreowania" przez różne grupy posłów podpisanych pod wnioskiem kilku różnych przedstawicieli.

Również niedopuszczalne wydaje się ustanowienie substytutu przez przedstawiciela wnioskodawców (pełnomocnictwo udzielone zostało konkretnej osobie i nie może być ono źródłem kompetencji do ustanowienia substytucji).

Art. 61h. 1. Rozpatrzenie wniosku Prezesa Rady Ministrów o wyrażenie Radzie Ministrów wotum zaufania następuje na najbliższym posiedzeniu Sejmu, a w wypadku zgłoszenia wniosku w trakcie posiedzenia Sejmu - w czasie jego trwania.

2. Debata nad wnioskiem obejmuje wyłącznie zadawanie pytań Prezesowi Rady Ministrów i jego odpowiedzi na pytania.

3. Sejm wyraża Radzie Ministrów wotum zaufania większością głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.

4. O uchwaleniu lub nieuchwaleniu wotum zaufania Radzie Ministrów Marszałek Sejmu niezwłocznie zawiadamia Prezydenta i Prezesa Rady Ministrów.

Rozdział 2b

Postępowanie z zawiadomieniem Prezesa Rady Ministrów o zamiarze przedłożenia Prezydentowi do ratyfikacji umowy międzynarodowej, której ratyfikacja nie wymaga zgody wyrażonej w ustawie

Art. 61i. 1. W razie zawiadomienia Sejmu przez Prezesa Rady Ministrów o zamiarze przedłożenia Prezydentowi do ratyfikacji umowy międzynarodowej, której ratyfikacja nie wymaga zgody wyrażonej w ustawie, Marszałek Sejmu zarządza drukowanie zawiadomienia wraz z tekstem umowy międzynarodowej oraz doręczenie ich posłom.

2. Zawiadomienie, o którym mowa w ust. 1, Marszałek Sejmu kieruje niezwłocznie do Komisji Spraw Zagranicznych celem zajęcia stanowiska co do zasadności wybranego przez Radę Ministrów trybu ratyfikacji umowy międzynarodowej, określając zarazem termin przedłożenia przez Komisję sprawozdania.

Art. 61j. 1. Poseł ma prawo zgłosić Komisji Spraw Zagranicznych, w terminie określonym przez Marszałka Sejmu, pisemne zastrzeżenie co do zasadności wybranego przez Radę Ministrów trybu ratyfikacji umowy międzynarodowej. Zastrzeżenie składa się wraz z pisemnym uzasadnieniem.

2. O terminie i miejscu posiedzenia Komisji poświęconego rozpatrzeniu zawiadomienia, o którym mowa w art. 61i, zawiadamia się wszystkich posłów, którzy zgłosili zastrzeżenia.

3. Po rozpatrzeniu zawiadomienia oraz zastrzeżeń, o których mowa w ust. 1, Komisja Spraw Zagranicznych przedstawia sprawozdanie, które zawiera wniosek o:

- 1) przyjęcie zawiadomienia Prezesa Rady Ministrów bez zastrzeżeń albo
- 2) wyrażenie przez Sejm negatywnej opinii co do zasadności wybranego przez Radę Ministrów trybu ratyfikacji umowy międzynarodowej.

4. W wypadku, o którym mowa w ust. 3 pkt 2, Komisja przedstawia równocześnie projekt odpowiedniej uchwały Sejmu.

5. Zastrzeżenie, o którym mowa w ust. 1, odrzucone przez Komisję, na wniosek składającego zastrzeżenie, zamieszcza się w sprawozdaniu Komisji jako wniosek mniejszości. W takim wypadku zastrzeżenie to musi być sformułowane w postaci odpowiedniego projektu uchwały Sejmu.

Art. 61k. 1. W wypadkach, o których mowa w art. 61j ust. 3 pkt 2 lub ust. 5, Marszałek Sejmu wprowadza sprawę wybranego przez Radę Ministrów trybu ratyfikacji umowy międzynarodowej do porządku dziennego posiedzenia Sejmu najbliższego po przedłożeniu sprawozdania Komisji. Przepisy art. 40 ust. 4-6 stosuje się odpowiednio. Przepisy art. 34 ust. 4 i art. 41 ust. 3 nie mają zastosowania.

2. Uchwałę Sejmu wyrażającą negatywną opinię o wybranym przez Radę Ministrów trybie ratyfikacji umowy międzynarodowej Marszałek Sejmu przekazuje niezwłocznie Prezesowi Rady Ministrów i Prezydentowi.

3. W razie niepodjęcia przez Sejm uchwały wyrażającej negatywną opinię co do zasadności wybranego przez Radę Ministrów trybu ratyfikacji umowy międzynarodowej uznaje się, że Sejm przyjął zawiadomienie, o którym mowa w art. 61i, bez zastrzeżeń.

4. W wypadku, o którym mowa w art. 61j ust. 3 pkt 1, jeżeli sprawozdanie Komisji nie zawiera wniosków mniejszości, Marszałek Sejmu informuje Sejm na najbliższym posiedzeniu o braku zastrzeżeń co do zasadności wybranego przez Radę Ministrów trybu ratyfikacji umowy międzynarodowej.

Rozdział 3

Postępowanie w sprawach orzeczeń, sprawozdań, informacji, wniosków i uwag organów państwowych

Art. 62. 1. *W postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie stwierdzenia zgodności ustawy z przepisami konstytucyjnymi Sejm jest reprezentowany przez przedstawiciela, którego wyznacza Marszałek Sejmu spośród posłów.*

2. Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka przed terminem rozprawy wydaje opinię o zaawartych we wniosku o rozpatrzenie sprawy przez Trybunał Konstytucyjny zarzutach co do niezgodności ustawy z przepisami konstytucyjnymi. Poseł wyznaczony na przedstawiciela Sejmu ma obowiązek uczestniczyć w posiedzeniu komisji.

Art. 63. *Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego stwierdzające niezgodność z przepisami konstytucyjnymi aktu ustawodawczego oraz informacje o istotnych problemach wynikających z jego działalności i orzecznictwa Prezes Trybunału Konstytucyjnego przekazuje Prezydium Sejmu.*

Art. 64. 1. *Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności z Konstytucją aktu ustawodawczego uchwalonego przed dniem 17 października 1997 r., przed wniesieniem pod obrady Sejmu, Marszałek Sejmu kieruje do Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka. Tekst orzeczenia Trybunału doręcza się posłom.*

2. W razie potrzeby Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka zwraca się o opinię do innych komisji.

3. W wyniku rozpatrzenia orzeczenia Sejm może podjąć uchwałę o odrzuceniu orzeczenia lub o uznaniu go za zasadne. Uchwały Sejmu w sprawach odrzucenia orzeczenia Trybunału zapadają większością co najmniej dwóch trzecich głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Nieoddalenie orzeczenia jest równoznaczne z uznaniem go za zasadne.

4. (skreślony).

Art. 65. 1. *Sejm rozpatruje, po wcześniejszym doręczeniu posłom, informacje Trybunału Konstytucyjnego o istotnych problemach wynikających z jego działalności i orzecznictwa oraz uwagi Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzonych uchybieniach i lukach w prawie.*

2. Rozpatrzenie przez Sejm spraw, o których mowa w ust. 1, nie może nastąpić później niż w terminie 3 miesięcy od dnia doręczenia posłom tych informacji i uwag.

Art. 66. 1. *Sejm zapoznaje się z przedkładanymi przez Trybunał Stanu informacjami o jego działalności. Informacje te Przewodniczący Trybunału Stanu przekazuje Prezydium Sejmu.*

2. Sejm rozpatruje przedkładane przez Rzecznika Praw Obywatelskich coroczne sprawozdania z jego działalności oraz uwagi o stanie przestrzegania praw i wolności obywateli. Sprawozdania te i uwagi Rzecznik Praw Obywatelskich przekazuje Prezydium Sejmu.

3. Informacje Trybunału Stanu oraz sprawozdania i uwagi Rzecznika Praw Obywatelskich doręcza się posłom.

4. Rozpatrzenie przez Sejm spraw, o których mowa w ust. 1 i 2, nie może nastąpić później niż w terminie 3 miesięcy od dnia doręczenia posłom tych informacji, sprawozdań i uwag.

Art. 66a. 1. *Sejm rozpatruje przedstawione przez Krajową Radę Radiofonii i Telewizji sprawozdanie z jej działalności oraz informację o podstawowych problemach radiofonii i telewizji.*

2. Sprawozdanie i informację doręcza się posłom.

3. Rozpatrzenie sprawozdania i informacji nie może nastąpić później niż w terminie 3 miesięcy od dnia ich doręczenia posłom.

4. Sprawozdanie przesyła się do komisji, która po jego rozpatrzeniu przedstawia Sejmowi projekt uchwały o jego przyjęciu lub odrzuceniu.

5. Sejm podejmuje uchwałę o przyjęciu lub odrzuceniu sprawozdania.

6. Sejm rozstrzyga o sposobie wykorzystania wniosków wynikających ze sprawozdania i z informacji, o których mowa w ust. 1, a w razie potrzeby kieruje te wnioski do właściwych komisji.

Art. 67. 1. Przedkładane Sejmowi przez Najwyższą Izbę Kontroli:

1) uwagi do sprawozdania Rady Ministrów z wykonania ustawy budżetowej i innych planów finansowych Państwa,

2) sprawozdania z wyników kontroli zleconych przez Sejm i jego organy (Marszałka Sejmu, Prezydium Sejmu, komisje sejmowe) oraz przeprowadzonych na wniosek Prezydenta i Prezesa Rady Ministrów, a także informacje o wynikach innych kontroli,

3) wnioski w sprawie rozpatrzenia przez Sejm lub jego organy określonych problemów społeczno-gospodarczych i organizacyjno-prawnych, związanych z działalnością organów administracji państwowej

- Prezes Najwyższej Izby Kontroli przedstawia Prezydium Sejmu.

2. Prezydium Sejmu, po zasięgnięciu opinii Komisji do Spraw Kontroli Państwowej, rozpatruje wnioski, o których mowa w ust. 1 pkt 3, i decyduje o nadaniu im dalszego biegu, a także rozpatruje przedkładane przez Prezesa Najwyższej Izby Kontroli okresowe plany pracy Najwyższej Izby Kontroli.

3. Uwagi, sprawozdania i informacje określone w ust. 1 pkt 1 i 2 Marszałek Sejmu kieruje do Komisji do Spraw Kontroli Państwowej i do właściwych komisji sejmowych.

4. Przedkładane przez Prezesa Najwyższej Izby Kontroli sprawozdanie z rocznej działalności Najwyższej Izby Kontroli rozpatruje Prezydium Sejmu; przed rozpatrzeniem tego sprawozdania Prezydium Sejmu przesyła je do zaopiniowania Komisji do Spraw Kontroli Państwowej oraz może przesłać je do ustosunkowania się właściwym komisjom sejmowym.

Leszek Garlicki

11.02.93

Opinia w sprawie trybu zlecenia kontroli NIK-owi przez Sejm

1. W myśl art. 3 ust. 1 ustawy z 8 października 1980 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (zwanej dalej "ustawą"), NIK podejmuje kontrole już to z inicjatywy własnej już to na zlecenie Sejmu bądź Prezydenta już to na wniosek Premiera. Nie wdając się bliżej w te kwestie, wystarczy stwierdzić, że w każdym razie:

- zakres uprawnień NIK do przeprowadzania kontroli następczych jest jednakowy, niezależnie od tego, czy chodzi o kontrole zlecone, czy o kontrole przeprowadzane z własnej inicjatywy. Natomiast - w świetle sformułowania art. 3 ust. 3 ustawy nie jest jasne, czy NIK może dokonywać z własnej inicjatywy kontroli uprzednich, czy też może działać tylko na zlecenie lub wniosek;

- "zlecenie" przeprowadzenia kontroli jest dla NIK wiążące; taki jest sens użycia w art. 3 dwóch terminów - "zlecenia" i "wniosku".

2. Ustawa o NIK przyznaje prawo zlecenia kontroli "Sejmowi", nie zawiera natomiast żadnych regulacji dających to prawo - w wyraźny sposób - organom Sejmu, tzn. Prezydium Sejmu i komisjom sejmowym. Warto przypomnieć, że w innych postanowieniach ustawy mówi się tak o komisjach sejmowych (art. 4 ust. 4), jak i o Prezydium Sejmu (np. art. 11 ust. 1) czy Marszałku Sejmu (art. 10 ust. 3), ustawa nie przyjmuje więc - stosowanej niegdyś - manieri niewymieniania wewnętrznych organów Sejmu (co miało właśnie akcentować czysto wewnętrzny ich charakter). Takie ujęcie redakcyjne może sugerować, że przyznanie prawa zlecenia kontroli tylko Sejmowi ustawodawca rozumiał jako nieprzyznanie tego prawa organom Sejmu.

Jasnej odpowiedzi nie daje też art. 4 ust. 5 ustawy, odsyłający do Regulaminu Sejmu określenie "szczegółowego trybu realizacji przez NIK zadań wobec Sejmu i jego organów". Można bowiem zarówno bronić tezy, że skoro przepis ten mówi o "zadaniach NIK wobec organów Sejmu", to kryje się w tym dopuszczalność regulaminowego ustanawiania obowiązków NIK nie tylko wobec Sejmu, ale i wobec jego organów. Można też jednak wskazywać, że skoro chodzi to o sferę zewnętrznych relacji Sejmu, to swoboda normodawcza Regulaminu musi być traktowana zważając (bo normowanie tych relacji wykracza poza zakres Regulaminu wskazany w art. 14 Małej Konstytucji).

3. Dotychczasowe regulacje prawne i praktyka przemawiają na rzecz pierwszej tezy.

Ustawa o NIK z 1957 roku (nie badałem uregulowań wcześniejszych, zresztą w okresie międzywojennym nie było procedury zlecenia kontroli) mówiła ogólnie o "zleceniu Sejmu" (art. 6 ust. 3) i odsyłała określenie "trybu zlecenia przez Sejm zadań i czynności kontrolnych" do oddzielnej uchwały normatywnej Sejmu, a ta uchwała (pkt II.2) przyznawała Prezydium Sejmu prawo zlecenia kontroli. Ustawa o NIK z 1976 r. (przypomnijmy, że poddająca NIK zwierzchnictwu Premiera) wyraźnie wskazywała, że zlecenia kontroli w imieniu Sejmu dokonuje Marszałek Sejmu (art. 2 ust. 4 pkt 1). Ustawa z 1980 r. powróciła do ogólnej formuły o "zleceniu Sejmu" i odesłała szczegółowe unormowania do Regulaminu.

Pozwala to na stwierdzenie, że dopuszczalność wyprowadzania odpowiednich uprawnień Prezydium Sejmu z ogólnego prawa "Sejmu" do zlecenia kontroli traktowano jako oczywistą. Podobne stanowisko zajmowała praktyka, gdzie właśnie Prezydium (i komisje) udzielały zleceń NIK-owi.

Nie można jednak zapominać, że argumenty z okresu PRL nie dla wszystkich mają dzisiaj moc przekonywującą.

4. Można jednak przyjąć, że twórcy Regulaminu Sejmu z 1992 r. przyjęli (podświadomie) te argumenty, bo w ogóle nie unormowali w sposób bezpośredni trybu zlecenia kontroli, a tylko - jakby mimochodem - wskazali w art. 67 ust. 1 pkt 2, że do zlecenia kontroli uprawnieni są Marszałek Sejmu, Prezydium Sejmu i komisje sejmowe. O ile wiem, regulacja ta nie rodziła kontrowersji w praktyce - NIK uważał ją za obowiązującą i stosował się do niej.

Nie zmienia to jednak faktu, że - gdyby poszukiwać argumentów do kontrowersji wokół relacji NIK-u z Sejmem - obowiązujące uregulowania są niepełne i niejasne, a przyjęta obecnie interpretacja może być poddawana w wątpliwość. Konieczne - zwłaszcza w świetle zasady podziału władz - jest bardziej precyzyjne unormowanie tych kwestii w ustawie (a więc w przygotowywanej obecnie nowelizacji ustawy o NIK).

5. Powyższe wątpliwości nie mogą jednak mieć wpływu na możliwości kontrolne NIK-u. Z trudem, można sobie bowiem wyobrazić sytuację, gdy NIK odmawia wykonania zlecenia kontrolnego Prezydium Sejmu, argumentując to brakiem kompetencji Prezydium i żądając odpowiedniej uchwały Izby. NIK jest przecież podporządkowany Sejmowi, jej prezes ponosi przed Sejmem odpowiedzialność polityczną, są to więc dodatkowe argumenty, że niejasne i niepełne regulacje powinny być interpretowane "na korzyść" Prezydium. Także podmiot kontrolowany nie może podnosić zastrzeżeń, co do podmiotowej prawidłowości zlecenia kontrolnego. Zawsze bowiem można przyjąć, że - nawet gdyby istotnie zlecenie kontroli pochodziło od nieuprawnionego podmiotu - kontrola "zlecona" przekształca się w kontrolę z "inicjatywy własnej", a - jak wskazywałem wyżej - zakres tych kontroli jest identyczny. Podmiot kontrolowany musi więc podporządkować się kontroli NIK, bo sposób jej zainicjowania nie ma prawnego znaczenia dla kompetencji NIK do przeprowadzenia kontroli.

Wyjątkiem jest jednak sytuacja kontroli uprzedniej (art. 3 ust. 3 ustawy o NIK), bo ta przeprowadzona może być tylko na zlecenie (wniosek). Wtedy konieczne m. zd. jest wskazanie podmiotowi kontrolowanemu, jaka jest podstawa kontroli, a podmiot kontrolowany może kwestionować dopuszczalność przeprowadzania kontroli bez odpowiedniego zlecenia (wniosku). Wtedy - i tylko wtedy - pytanie o dopuszczalność zlecenia kontroli przez Prezydium Sejmu może nabrać znaczenia realnego i może pojawić się spór co do zgodności art. 67 Regulaminu i art. 3 ustawy o NIK.

Rozdział 4

Postępowanie w sprawach odpowiedzialności konstytucyjnej

Art. 68. 1. Wstępne wnioski w sprawach pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej osób zajmujących określone ustawą najwyższe stanowiska państwowe Marszałek Sejmu kieruje do Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej; w postępowaniu przed tą komisją stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania karnego.

2. Jeżeli wstępny wniosek nie odpowiada warunkom określonym w ustawie, Marszałek Sejmu, po zasięgnięciu opinii Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej, wzywa wnioskodawcę do jego uzupełnienia w terminie 14 dni.

3. W przypadku nieuzupełnienia wstępnego wniosku w terminie, o którym mowa w ust. 2, Marszałek Sejmu pozostawia wniosek bez biegu.

Wojciech Sokolewicz
28.01.93

W sprawie trybu postępowania z wnioskami wstępnymi o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej zwróconymi do Prezydium Sejmu przez Komisję Odpowiedzialności Konstytucyjnej z prośbą o dokonanie "wykładni"

1. Opinia prawna jest opracowana na podstawie ustawy z 20 marca 1982 r. o Trybunale Stanu (Dz. U. Nr 11 poz. 84) w jej pierwotnym brzmieniu. Podpisana już przez Prezydenta - jak wiadomo z prasy - zmiana tej ustawy dotąd, na ile nam wiadomo, nie została urzędowo ogłoszona. Wejdzie ona w życie po upływie 14 dni od ogłoszenia. Merytorycznie nowela do istoty sprawy zmian nie wnosi, poza zastąpieniem kompetencji Prezydium Sejmu - kompetencją Marszałka Sejmu i przewidzianym obowiązkowym udziałem KOK w postaci wyrażenia opinii.

2. Zaś istota sprawy sprowadza się do tego, że KOK zapoznając się na posiedzeniu w dniu 20 stycznia 1993 r. z pakietem wstępnych wniosków skierowanych do niej przez Prezydium Sejmu stwierdziła, że wymagane ustawą (art. 4 ust. 2) określenie zarzutów jest niedokładne/niekompletne, bowiem pomija daty i formy działań, którymi naruszono prawo i wobec tego powzięła wątpliwość, czy jest wystarczające dla prowadzenia postępowania, w szczególności, że ma być ono prowadzone - zgodnie z art. 12 ust. 1 cyt. ustawy - z zastosowaniem przepisów Kodeksu postępowania karnego. W tej sytuacji KOK zwróciła się do Prezydium Sejmu o - jak to niezbyt fortunnie sformułowano - dokonanie "wykładni".

3. W świetle art. 68 Regulaminu Sejmu, Prezydium Sejmu otrzymane wstępne wnioski w sprawach pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej kieruje do KOK, chyba, że "wniosek nie odpowiada warunkom określonym w ustawie", bo wówczas wniosek zwraca wnioskodawcy w celu uzupełnienia. Oznacza to założenie, iż przed skierowaniem do KOK wniosek jest oceniany przez Prezydium Sejmu z punktu widzenia spełniania przezeń wymogów ustawowych; istnieje przeto silne domniemanie, że wniosek skierowany do KOK, zdaniem Prezydium, wymogi takie spełnia.

4. Wystąpienie KOK należy zatem uznać za rodzaj remonstracji - przedstawienia sprawy organowi kompetentnemu do jej rozstrzygnięcia z prośbą o ponowne rozpatrzenie. W tym stanie faktycznym i prawnym Prezydium Sejmu może m.zd. postąpić na dwa sposoby. Wybór każdego z nich zależy od samego Prezydium Sejmu.

Albo - bez rozpatrzenia - ponownie przesłać wnioski do KOK z ewentualnym wyjaśnieniem, iż już pierwsze przesłanie oznaczało, że nie dopatrzone się we wnioskach takich uchybień formalnych, które by je prawnie dyskwalifikowały i uniemożliwiały rozpatrzenie sprawy przez KOK.

Albo rozpatrzyć sprawę (z domniemania - ponownie) merytorycznie, m.in. uwzględniając opinię wyrażoną na wspomnianym posiedzeniu KOK przez eksperta Komisji prof. L. Gardockiego - specjalistę w zakresie postępowania karnego, który swoim wystąpieniem wywoływał wątpliwości Komisji. I wówczas dopiero - w zależności od dokonanych ustaleń - bądź ponownie przesłać wnioski do KOK, bądź zwrócić wnioskodawcom w celu uzupełnienia.

Wojciech Sokolewicz
3.02.93

Opinia uzupełniająca do opinii w sprawie trybu postępowania z wnioskami wstępnymi o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej zwróconymi do Prezydium Sejmu przez Komisję Odpowiedzialności Konstytucyjnej z prośbą o dokonanie "wykładni"

Proponowane sposoby dalszego procedowania nie są równorzędne. Zasadniczo należy przyjąć, że rozwiązanie pierwsze, tj. odesłanie wniosków komisji z ewentualnym wyjaśnieniem, jest właściwsze ponieważ odpowiada domniemaniu, że Prezydium Sejmu wypełniło swój Regulaminowy obowiązek sprawdzenia, czy wnioski sformułowane są zgodnie z wymogami ustawy.

Domniemanie to mogłoby oczywiście obalić samo Prezydium Sejmu wybierając w konsekwencji drugi wariant rozwiązania, ale byłoby to uzasadnione tylko wtedy, gdyby uznać, że wnioski nie spełniają wymogów ustawowych w sposób rażący i oczywisty.

W danej sprawie to nie zachodzi.

Stopień szczegółowości zarzutów zawartych we wnioskach może budzić wątpliwości, lecz - moim zdaniem - wniosków nie dyskwalifikuje.

Marek Zubik
7.02.00

Na temat udziału posła, sygnatariusza wstępnego wniosku o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej, w obradach Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej

1. Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej (KOK) stanowi, podobnie jak inne komisja sejmowe, organ Sejmu (art. 10 pkt 4 Regulaminu Sejmu). Komisja ta jest komisją stałą (art. 19 ust. 1 pkt 16 Regulaminu Sejmu). W jej skład mogą wchodzić jedynie posłowie. Zgodnie z art. 112 tryb powoływania i działalności KOK normować ma co do zasady Regulamin Sejmu. W tym zakresie nie jest rzeczą przypadku, że Konstytucja nic nie mówi o stosowaniu do działalności KOK ustawy, tak jak to przewidziała w stosunku do sejmowej komisji śledczej (art. 111 ust. 2 Konstytucji). Co więcej, Konstytucja w ogóle nie wymaga w procedurze podjęcia przez Sejm uchwały o pociągnięciu konkretnej osoby do odpowiedzialności konstytucyjnej wymogu rozpatrzenia wstępnego wniosku przez komisję sejmową. Konstytucja stanowi jedynie, że ustawa określić ma rodzaje kar orzekanych przez Trybunał Stanu (art. 198 ust. 3 Konstytucja) oraz organizację i tryb postępowania przed TS (art. 201 Konstytucji). Taki stan normatywny należy uznać za świadomą decyzję ustrojodawcy.

Regulamin Sejmu określa, iż w postępowaniu przed KOK stosowany być powinien „odpowiednio” Kodeks postępowania karnego (art. 68 ust. 1 Regulaminu Sejmu). Z punktu widzenia konstytucyjnej zasady autonomii regulaminowej Sejmu art. 18 ust. 1 ustawy o Trybunale Stanu (uTS), w zakresie w jakim stanowi on o stosowaniu k.p.k. do postępowania przed Komisją Odpowiedzialności Konstytucyjnej, jest powtórzeniem regulacji regulaminowej, a nie odwrotnie.

2. Sens „odpowiedniego” stosowania k.p.k. w postępowaniu przed KOK widzę w zagwarantowaniu osobie objętej wstępnym wnioskiem odpowiednich gwarancji w trakcie postępowania jakie toczy się w jej sprawie w Sejmie. Gwarancje te muszą mieć jednak uzasadnienie w normach, zasadach, czy wartościach konstytucyjnych (normą taką jest w szczególności art. 42 Konstytucji), a w przypadku kiedy tego oparcia nie mają - nie mogą ograniczać konstytucyjnych kompetencji Sejmu w sprawie pociągnięcia danej osoby do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu. Właśnie w tych okolicznościach widziałbym te rozwiązania normatywne, które mówią o „odpowiednim” stosowaniu k.p.k. do postępowania przed Komisją Odpowiedzialności Konstytucyjnej.

Do wyłącznej kompetencji Sejmu należy uznanie, którzy posłowie będą członkami Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej. Kompetencja ta stanowi jedną z najistotniejszych uprawnień Sejmu, wynikającą z autonomii Izby. Prawne możliwości wpływania osób objętych wstępnym wnioskiem, bądź ich obrońców, na skład komisji sejmowej musi mieć wyraźną podstawę prawną. Nawet jednak w tym przypadku, w myśl art. 112 Konstytucji, ostateczna decyzja co do zmiany składu osobowego komisji należałaby zawsze do Sejmu (chyba, że Konstytucja stanowiłaby inaczej).

Zasadniczą rolą KOK, jako organu Sejmu, jest rozpatrzenie sprawy objętej wstępnym wnioskiem oraz wypracowanie i przedstawienie Sejmowi swojego stanowiska w tej sprawie, a jeśli komisja uznała za zasadne postawienie w stan oskarżenia osoby objętej wstępnym wnioskiem - sporządzenie odpowiedniego wniosku, który spełniać ma wymogi przewidziane dla aktu oskarżenia (art. 9 ust. 5 Regulaminu Sejmu). Regulamin Sejmu mówi wyraźnie, że rolą KOK jest „badanie zasadności skierowanych do niej wniosków wstępnych” (pkt 16 załącznika do Regulaminu Sejmu w sprawie przedmiotowego zakresu działania komisji sejmowych).

Postępowanie w KOK najbardziej przypomina swoim charakterem i założeniami postępowanie przygotowawcze w procedurze karnej. Zaznaczyć wszakże należy, że analogie między tymi postępowaniami są mimo wszystko stonkowo odległe. Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej nie przejmuje - przynajmniej wprost - roli prokuratora w postępowaniu przygotowawczym. Może ona przesłuchiwać świadków i biegłych, żądać od instytucji państwowych i społecznych okazywania wszelkich akt i dokumentów (art. 9 ust. 1 zd. 1 uTS). Jednak „postępowanie wyjaśniające” KOK może zlecić Prokuratorowi Generalnemu lub Najwyższej Izbie Kontroli (art. 9 ust. 2 uTS).

3. Konstytucja wyraźnie uregulowała niektóre kwestie formalne związane z odpowiedzialnością konstytucyjną. Ustawa zasadnicza przesądza krąg osób objętych odpowiedzialnością konstytucyjną (art. 198 ust. 1 i ust. 2), przesłanki tej odpowiedzialności (art. 198 ust. 1 oraz art. 107 i art. 145 ust. 1), kwestię podmiotów inicjujących to postępowanie (art. 145 ust. 2 i art. 156 ust. 2), a także sprawy dotyczące organizacji i działania Trybunału Stanu (art. 199).

Konstytucja stanowi, iż wstępny wniosek w sprawie pociągnięcia członka rządu do odpowiedzialności konstytucyjnej złożyć może Prezydent RP lub grupa co najmniej 115 posłów (w przypadku postawienia Prezydenta w stan oskarżenia wstępny wniosek musi poprzeć co najmniej 140 członków Zgromadzenia Narodowego - dalsze rozważania zawarte w niniejszej opinii nie dotyczą tej szczególnej procedury w stosunku do głowy państwa). Wstępny wnio-

sek ma mieć - w przypadku wniosku złożonego przez parlamentarzystów - zawsze charakter zbiorowy. Konstytucja mówi, iż ma być on poparty przez co najmniej 115 posłów. Po pierwsze, jest to warunek minimalny, zatem nie wyłącza możliwości (a wręcz zakłada) iż pod wnioskiem złożą swojej podpisy większa liczba, niż 115 parlamentarzystów. Nie można także wykluczyć, iż dany wstępny wniosek poparliby wszyscy posłowie. Po drugie - zarówno Konstytucja, jak i Regulamin Sejmu, bądź ustawa o Trybunale Stanu nie pozbawiają skuteczności prawnej podpisu złożonego pod wstępnym wnioskiem od tego, czy dany poseł jest, czy nie jest członkiem Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej. Po trzecie - Konstytucja nie ograniczyła możliwości złożenia przez konkretnego posła swojego podpisu pod wstępnym wnioskiem o pociągnięcie konkretnej osoby do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu w zależności od tego, czy dany poseł był bądź jest członkiem KOK. Podkreślić należy, że takiego ograniczenia nie może ustanowić samoistnie Regulamin Sejmu ani ustawa „zwykła”. Stoi temu na przeszkodzie konstytucyjnie ukształtowany, jednolity kształt mandatu przedstawicielskiego w Polsce. Zatem jedynie na podstawie wyraźnego przepisu zawartego w Konstytucji (którego brak jest w obecnym stanie prawnym) byłaby możliwość ograniczenia praw konkretnych posłów do wystąpienia z wnioskiem do Sejmu o ciągnięcie danej osoby do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu.

4. Nie znajduję żadnego, konstytucyjnie uzasadnionego argumentu przemawiającego za tym, aby poseł, który złożył swój podpis pod wstępnym wnioskiem o pociągnięcie danej osoby do odpowiedzialności konstytucyjnej, miał być wyłączany ze składu KOK tylko przez sam fakt złożenia swojego podpisu pod tym wnioskiem. To, że dany parlamentarzysta jest przeświadczony (czy nie) o zasadności wstępnego wniosku w konkretnej sprawie już na etapie składania tego wniosku na ręce Marszałka Sejmu (czy nawet wcześniej) w niczym nie uchybia normom, zasadom czy wartościom określonym w Konstytucji. Rolą Sejmu, czy jego komisji nie jest bowiem orzekanie o winie osoby objętej danym wstępnym wnioskiem (o tej sprawie przesądza wyrok Trybunału Stanu). Sejm, a wcześniej KOK, mają stwierdzić, czy ich zdaniem zostały spełnione przesłanki formalne związane z procedurą pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej danej osoby (przede wszystkim czy w ocenie Izby miał miejsce delikt konstytucyjny bądź przestępstwo popełnione w związku z zajmowanym stanowiskiem przez osobę objętą wstępnym wnioskiem) oraz podjęcie decyzji politycznej w tej sprawie. Uzasadnienie dla wyłączenia danego posła z uczestnictwa w KOK pojawi się natomiast, w mojej ocenie, w przypadkach określonych np. art. 40 § 1 pkt 1 - 3 k.p.k. Jednakże nawet wtedy nie będzie ono wynikiem podpisania przez posła wstępnego wniosku w konkretnej sprawie.

Uchwałę o pociągnięciu danej osoby do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu podejmuje Sejm *in pleno*. Wyłączenie posła - członka KOK z udziału w pracach komisji i tak nie może go wyłączyć z brania udziału przez niego - jako parlamentarzysty - w podejmowaniu rozstrzygnięcia przez Sejm. Skoro poseł, który złożył swój podpis pod wstępnym wnioskiem, będzie brał udział w podejmowaniu rozstrzygnięcia (w głosowaniu) co do pociągnięciu danej osoby do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu, tym bardziej może brać udział w poprzedzających to rozstrzygnięcie sejmowe pracach Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej.

Pragnę zwrócić uwagę na jeszcze jedną okoliczność. Należy zakładać, iż posłowie, członkowie KOK, co do zasady mogą być szczególnie uwrażliwieni na problem popełniania przez osoby wskazane w Konstytucji deliktów konstytucyjnych. Predysponuje ich do tego m.in. praca w tej komisji sejmowej. Nie było by rzeczą racjonalną, aby byli oni wyłączani z udziału w postępowaniu toczącym się przed KOK z konkretnego wniosku, tylko dlatego że sami go podpisali. Z tego też względu, jeśli nawet ukształtował się zwyczaj parlamentarny - co jest jednak sporne - że wstępne wnioski o pociągnięcie danej osoby do odpowiedzialności konstytucyjnej nie były podpisywane przez posłów, członków KOK, to dalsze podtrzymywanie tego zwyczaju nie znajduje ustrojowego uzasadnienia.

Reasumując:

- nie istnieją prawne ograniczenia w stosunku do posłów w zakresie składania podpisów pod wstępnym wnioskiem o pociągnięcie danej osoby do odpowiedzialności przed TS, w szczególności takiego ograniczenia nie ma w stosunku do posłów - członków KOK;

- jeżeli poseł, członek Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej, złożył swój podpis pod danym wstępnym wnioskiem nie ma przeszkód, aby brał udział w posiedzeniach KOK dotyczących postępowania w sprawie objętej tymże wnioskiem.

Art. 69. 1. Przewodniczący Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej przesyła osobie objętej wnioskiem odpis wniosku wraz z załącznikami, wyznaczając jej termin do złożenia pisemnych wyjaśnień i przedstawienia wniosków dowodowych.

2. Komisja, po wstępnym zapoznaniu się ze zgłoszonymi zarzutami oraz wyjaśnieniami i wnioskami osoby objętej zarzutami, określa zakres i sposób przeprowadzenia postępowania dowodowego.

3. Osoba objęta wstępnym wnioskiem oraz jej obrońca mogą brać udział w posiedzeniach Komisji, na których przeprowadza się postępowanie dowodowe, oraz w czynnościach podejmowanych z upoważnienia Komisji.

Art. 70. 1. Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej przedstawia Sejmowi sprawozdanie z przeprowadzonego postępowania wraz z wnioskiem o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej lub umorzenie postępowania w sprawie; wraz ze sprawozdaniem Komisja przedstawia Sejmowi także wnioski w sprawie wyboru przez Sejm oskarżycieli.

2. Wniosek o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej powinien zawierać wszystkie dane wymagane przez przepisy Kodeksu postępowania karnego w stosunku do aktu oskarżenia, a w wypadku wniosku o umorzenie postępowania - uzasadnienie faktyczne i prawne tego wniosku.

3. Sprawozdanie i wnioski doręcza się wszystkim posłom wraz z informacją o udostępnieniu do wglądu posłów akt sprawy, której dotyczy sprawozdanie, z tym że akta sprawy powinny być udostępnione posłom w okresie nie krótszym niż 21 dni przed posiedzeniem Sejmu, na którym ma być rozpatrzona sprawa.

4. Sejm może przedłożone sprawozdanie zwrócić Komisji w celu uzupełnienia postępowania; w tym wypadku Sejm określa kierunek i zakres dalszego postępowania Komisji.

Wojciech Odrowąż-Sypniewski
16.11.98

Opinia na temat: czy wniosek mniejszości zmierzający do pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej może zawierać wskazania co do wyboru przez Sejm oskarżycieli - zgodnie z art. 70 ust. 2 Regulamin Sejmu?

1. Stosownie do art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu (Dz. U. z 1993 r. Nr 38, poz. 172 z późn.zm.), "podejmując uchwałę o pociągnięciu do odpowiedzialności konstytucyjnej Sejm wybiera spośród posłów dwóch oskarżycieli; z których przynajmniej jeden powinien odpowiadać warunkom wymaganym do powołania na stanowisko sędziego".

Zgodnie z art. 70 ust. 1 Regulaminu Sejmu Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej przedstawia Sejmowi sprawozdanie z przeprowadzonego postępowania wraz z wnioskiem o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej lub umorzenie postępowania w sprawie; wraz ze sprawozdaniem Komisja przedstawia Sejmowi także wnioski w sprawie wyboru przez Sejm oskarżycieli". Zgodnie z ust. 2 cyt. artykułu "wniosek o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej powinien zawierać wszystkie dane wymagane przez przepisy Kodeksu postępowania karnego w stosunku do aktu oskarżenia, a w wypadku wniosku o umorzenie postępowania - uzasadnienie faktyczne i prawne tego wniosku.

2. Analiza art. 70 ust. 1 nie pozostawia wątpliwości, iż Komisja kończąc swoje postępowanie w sprawie odpowiedzialności konstytucyjnej zobowiązana jest do przedstawienia Izbie:

- 1) sprawozdania z prac,
- 2) wniosku o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej lub wniosek o umorzenie postępowania w sprawie
- 3) wniosku w sprawie wyboru przez Sejm oskarżycieli (wniosek ten powiązany jest funkcjonalnie z wnioskiem o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej).

Na wstępie niniejszych rozważań wskazać należy, iż *ratio legis* powierzenia Komisji prawa formułowania wniosków w sprawie wyboru oskarżycieli wyrasta z idei ekonomii prac parlamentu i ma charakter techniczno-proceduralny. Rozwiązanie takie ułatwia Izbie podjęcie decyzji w tej sprawie i gwarantuje, że osoby wskazane we wniosku nie tylko spełniają kryteria fachowości, o których mówi art. 11 ust. 2 ustawy, ale również, iż cieszą się zaufaniem organu, który sformułował akt oskarżenia. Trzeba jednak z całą mocą podkreślić, iż wyboru oskarżycieli dokonuje Sejm, a nie Komisja, zaś wniosek Komisji nie jest dla Izby w żaden sposób wiążący.

Nie ulega wątpliwości, iż również w przypadku postępowania w sprawie odpowiedzialności konstytucyjnej sprawozdanie Komisji może zawierać wniosek mniejszości pomimo, iż Regulamin Sejmu *expressis verbis* nie prze-

widuje takiej możliwości. W sytuacji, gdy większość komisji opowiedziała się za umorzeniem postępowania, wniosk mniejszości może zmierzać do pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej. Za trafny uznać również należy pogląd, iż w wypadku, gdy przedmiotem wniosku jest zamiar pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej, to jego treść - w myśl art. 70 ust. 1 Regulaminu Sejmu - ujęta być powinna w formę aktu oskarżenia.

Wydaje się zatem, iż w takim przypadku obowiązek przedstawienia Izbie wniosku w sprawie wyboru oskarżycieli ciąży na autorach wniosku mniejszości. Pogląd ten wspierają dwa argumenty:

Cytowany wyżej art. 11 ust. 2 ustawy o Trybunale Stanu jednoznacznie łączy wybór oskarżycieli z podjęciem przez Sejm uchwały o pociągnięciu do odpowiedzialności konstytucyjnej. Procedura postępowania określona ustawą o Trybunale Stanu i przepisami Regulaminu Sejmu nie przewiduje fazy prac komisji odpowiedzialności konstytucyjnej po podjęciu przez Izbę rzeczony uchwały (Regulamin Sejmu dopuszcza wprawdzie możliwość zwrócenia przez Sejm sprawozdania Komisji w celu uzupełnienia przez nią postępowania, jednak nie dotyczy do przypadku, w którym Izba podjęła uchwałę w stosunku do sprawozdania Komisji; art. 70 ust. 4).

Wydaje się zatem, że wybór oskarżycieli może towarzyszyć podjętej przez Sejm uchwale w sprawie pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej - jak nakazuje ustawa - tylko wówczas, jeśli wniosek w sprawie ich wyboru dołączony został do wniosku mniejszości.

Drugi argument ma charakter funkcjonalny. Wydaje się nieracjonalne, aby wniosek w sprawie wyboru oskarżycieli formułowany był przez Komisję, której większość opowiedziała się za umorzeniem postępowania. Jak starano się wyżej wykazać *ratio legis* art. 70 ust. 1 Regulaminu Sejmu przyznającego Komisji prawo formułowania wniosku w sprawie wyboru oskarżycieli nierozdzielnie związane jest z ideą zaufania wiążącego podmiot, który jest autorem aktu oskarżenia i kandydatów-oskarżycieli wskazanych we wniosku. Wydaje się więc, że gdy autorem aktu oskarżenia jest mniejszość członków komisji, to do nich należy kompetencja wnioskowania w kwestii wyboru oskarżycieli.

W ocenie autora niniejszej opinii przyjąć zatem należy, iż w wypadku, gdy przedmiotem wniosku mniejszości jest zamiar pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej, to towarzyszyć mu powinien wniosek w sprawie wyboru przez Sejm oskarżycieli.

Art. 71. *Uchwały o pociągnięciu do odpowiedzialności konstytucyjnej lub o umorzeniu postępowania w sprawie Sejm podejmuje bezwzględną większością głosów, w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby posłów.*

Rozdział 5

Postępowanie w sprawach dyscyplinarnych posłów oraz w sprawach o pociągnięcie posłów do odpowiedzialności za przestępstwa lub wykroczenia albo o aresztowanie bądź zatrzymanie

Art. 71a. *1. Sprawy posłów, którym zarzuca się naruszenie lub niedopełnienie obowiązków określonych w art. 33-35 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, Prezydium Sejmu kieruje do rozpatrzenia przez Komisję Regulaminową i Spraw Poselskich.*

2. Po rozpatrzeniu sprawy Komisja przedstawia Prezydium Sejmu sprawozdanie zawierające opinię w sprawie oraz ewentualnie projekt uchwały, o której mowa w art. 22, albo wniosek o umorzenie postępowania w sprawie zarzutów.

3. W posiedzeniu Komisji, na którym następuje rozpatrzenie zarzutów, ma prawo brać udział poseł, którego zarzuty dotyczą; ma on też prawo do zabierania głosu poza kolejnością.

Art. 72. *1. Sprawy posłów, w stosunku do których przedstawia się zarzut, że nie wykonują obowiązków poselskich, Prezydium Sejmu kieruje do rozpatrzenia przez Komisję Regulaminową i Spraw Poselskich.*

2. (skreślony).

3. Odwołanie od uchwały Komisji składa się za pośrednictwem przewodniczącego Komisji, który przedstawia je Prezydium Sejmu, dołączając materiały z posiedzenia (posiedzeń) Komisji w tej sprawie. Prezydium Sejmu może ponadto zasięgnąć opinii klubu albo koła, którego poseł jest członkiem.

Art. 73. *1. Wniosek w sprawie wyrażenia zgody na pociągnięcie posła do odpowiedzialności za przestępstwa lub wykroczenia albo aresztowanie bądź zatrzymanie składa się do Prezydium*

Sejmu, które przekazuje ten wniosek do rozpatrzenia przez Komisję Regulaminową i Spraw Poselskich.

2. Komisja powiadamia posła, którego wniosek dotyczy, o treści wniosku oraz terminie jego rozpatrzenia przez Komisję.

3. Poseł, którego wniosek dotyczy, przedstawia Komisji wyjaśnienia i własne wnioski w tej sprawie, w formie pisemnej lub ustnie.

4. Po rozpatrzeniu sprawy Komisja uchwala sprawozdanie wraz z propozycją przyjęcia lub odrzucenia wniosku.

5. Sprawozdanie Komisji doręcza się niezwłocznie posłom.

6. Sejm rozpatruje sprawozdanie Komisji wysłuchując jedynie sprawozdawcy. Prawo do zabrania głosu przysługuje również posłowi, którego wniosek dotyczy. Nad sprawozdaniem tym nie przeprowadza się dyskusji.

7. Sejm po rozpatrzeniu sprawozdania rozstrzyga większością co najmniej dwóch trzecich głosów w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby posłów o wyrażeniu zgody na pociągnięcie posła do odpowiedzialności za przestępstwa lub wykroczenia albo aresztowanie bądź zatrzymanie.

8. W tej samej uchwale Sejm może wskazać, że sądem właściwym do rozpoznania sprawy o przestępstwo jest sąd właściwy dla dzielnicy Śródmieście gminy Warszawa-Centrum.

9. Uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski".

Opracował Zespół: J. Mordwiłko, I. Galińska-Raczy, Z. Galicki, J. M. Karolczak, W. Pawełko
31.01.91

W sprawie zakresu immunitetu parlamentarnego

Problem zakresu immunitetu parlamentarnego z uwagi na niewystarczający obecny stan regulacji prawnej (brak precyzyjnego i rozwiniętego określenia w Konstytucji) jest problemem na tyle złożonym, iż stał się przedmiotem prac kilku komisji sejmowych, Rady Legislacyjnej oraz Trybunału Konstytucyjnego. Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu w oparciu o sprecyzowane w tej sprawie stanowiska wymienionych wyżej organów wyraża następujący pogląd:

Immunitet parlamentarny jest szczególnym przywilejem przysługującym członkom parlamentu w czasie trwania kadencji.

W świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej immunitet składa się z dwóch elementów:

1) z immunitetu poselskiego (senatorskiego) polegającego na zakazie pociągania posła do odpowiedzialności karno - sądowej bez zgody Sejmu (Senatu),

2) z nietykalności poselskiej (senatorskiej) polegającej na niedopuszczalności aresztowania bez takiej zgody.

Naszą uwagę skoncentrujemy na pierwszym elemencie immunitetu.

Immunitet parlamentarny ma wyłącznie charakter formalny, bowiem nie wyłącza on odpowiedzialności posła (senatora) za określone czyny, a jedynie "utrudnia" procedurę, uzależnia ją od dodatkowych czynników. Zatem określony Konstytucją immunitet nie uchyla karalności czynu, lecz stanowi jedynie przeszkodę do wszczęcia przeciwko posłowi (senatorowi) postępowania karnego.

W świetle Konstytucji przysługujący posłom (senatorom) immunitet ma charakter wyłącznie karno-sądowy.

Ustawa o obowiązkach i prawach posłów i senatorów, w jej aktualnym brzmieniu, nie tylko konkretyzuje konstytucyjną zasadę, ale ją modyfikuje. Ustawowe określenie immunitetu parlamentarnego może nasuwać problem zgodności ustawy z Konstytucją w tym zakresie. O ile bowiem Konstytucja wyraźnie ogranicza zakres immunitetu tylko do odpowiedzialności karno-sądowej (podczas gdy np. Konstytucja marcowa obejmowała nim również odpowiedzialność karno-administracyjną i dyscyplinarną), o tyle ustawa rozciąga zakres immunitetu również na odpowiedzialność karno-administracyjną.

W doktrynie, która dla interpretacji przepisów prawnych ma znaczenie posiłkowe, przeważał pogląd, iż zakres immunitetu ogranicza się do odpowiedzialności karno-sądowej, a zatem immunitet nie chronił posła przed wszczęciem postępowania karno-administracyjnego czy dyscyplinarnego.

Rzadko wyrażane były poglądy (głównie wywodzące się z naukowego środowiska karnistów), których autorzy, posługując się regułą interpretacyjną *a maiori ad minus*, rozciągali zakres immunitetu na sferę odpowiedzialności karno-administracyjnej, a nawet i dyscyplinarnej.

Powszechnie natomiast uważano, że immunitet nie wykluczał odpowiedzialności cywilnej posła i nie stwarzał przeszkód utrudniających pociągnięcie go do odpowiedzialności cywilnej (a więc w razie spowodowania jakiejś szkody przez posła poszkodowany mógł bez jakichkolwiek dodatkowych warunków wystąpić do sądu z żądaniem przyznania odszkodowania, ale jeśli szkoda została wyrządzona czynem przestępczym - do odpowiedzialności karnej sprawca mógł być pociągnięty dopiero po wyrażeniu zgody przez Sejm.

Nowelizacja w styczniu 1991 roku ustawy o obowiązkach i prawach posłów i senatorów na Sejm PRL wprowadziła zmianę w dotychczas obowiązującym stanie prawnym. Ustawodawca, zmieniając ustawę w stosunkowo szerokim stopniu, rozszerzył zakres immunitetu, obejmując nim obok odpowiedzialności karno-sądowej również odpowiedzialność karno-administracyjną.

Takie rozstrzygnięcie ustawowe wskazuje na wyraźną wolę ustawodawcy rozszerzenie zakresu immunitetu, ale rozszerzeniu temu wyznaczona została granica; tą granicą jest możliwość pociągnięcia posła lub senatora do odpowiedzialności karno-sądowej i odpowiedzialności karno-administracyjnej.

Jak zatem w świetle Konstytucji i ustawy o obowiązkach i prawach posłów i senatorów, przedstawia się zakres immunitetu posła i senatora?

Pomimo, że zachodzi kolizja między Konstytucją a normą ustawową należy respektować intencje ustawodawcy, który stanowiąc tę normę ustawową świadom innych uwarunkowań społeczno-ustrojowych w porównaniu z tymi, jakie towarzyszyły ustanowieniu Konstytucji. Trwające prace nad opracowaniem nowej ustawy zasadniczej wskazują, iż zakres immunitetu parlamentarnego w nowej konstytucji będzie zapewne podobny do tego, jaki przyjął ustawodawca w noweli do ustawy o obowiązkach i prawach posłów i senatorów, a nawet może szerszy, rozciągający się na inne reżimy postępowania, np. dyscyplinarnego. Ustawodawca uznał zatem, iż należy bronić posła i senatora przed skutkami wynikającymi z postępowania karno-administracyjnego, uważając je za równie dokuczliwe co karno-sądowe. Rozszerzenie to wynika m.in. z ubiegłorocznej zmiany przepisów prawo o wykroczeniach, która szeroko otworzyła możliwość odwołania się do sądów od orzeczeń kolegiów karno-administracyjnych.

Godzi się jednak mieć świadomość, iż dopóki norma ustawowa regulująca omawianą kwestię pozostaje w kolizji z Konstytucją rozwiązanie ustawowe będzie budziło zastrzeżenia, a stan prawny daleki jest od jednoznaczności. Ustawa jest jednak aktem obowiązującym i musi być przez organy państwa respektowana i wykonywana.

Stwierdziliśmy powyżej, iż ustawodawca włączając do zakresu immunitetu odpowiedzialność karno - administracyjną nie rozciągnął jej na odpowiedzialność dyscyplinarną czy zawodową, uznając, iż są to rodzaje odpowiedzialności o innym charakterze. Uznał zapewne, iż odpowiedzialność dyscyplinarna wiąże się przede wszystkim z wykonywaniem zawodu osoby piastującej godność poselską (senatorską) i jej włączenie do zakresu immunitetu nie jest niezbędne dla zapewnienia posłowi (senatorowi) swobody w wykonywaniu funkcji poselskiej (senatorskiej). Ewentualne zaś konsekwencje wynikające z postępowania dyscyplinarnego dla obwinionego nie uchybiają godności posła (senatora) oraz powadze i pozycji Sejmu (Senatu).

Ponieważ immunitet jest prawem wyjątkowym i szczególnym, wykładnia *a maiori ad minus* miałyby charakter rozszerzający, zaś wykładnia rozszerzająca nie powinna mieć zastosowania do przepisów wyjątkowych.

Reasumując, w obecnym stanie regulacji prawnej immunitet poselski nie obejmuje swoim zakresem odpowiedzialności dyscyplinarnej.

Janusz Mordwiłko
6.03.91

Uchylenie immunitetu i nietykalności poselskiej w praktyce

Precyzyjne ustalenie przypadków uchylenia immunitetu i nietykalności poselskiej w odniesieniu do lat 1944 - 1952 jest przedsięwzięciem trudnym. W tym czasie przypadków tych było więcej, niż po roku 1952, kiedy to uchylenie immunitetu nastąpiło tylko jeden raz, ale lata 1944 - 1952 były specyficznym czasem funkcjonowania polskiego parlamentu. Krajowa Rada Narodowa nie pochodziła z wyborów, jej skład był kształtowany przez system delegowania przedstawicieli, determinowało to w zasadniczy sposób przyczyny pozbawienia mandatu poselskiego.

W okresie Sejmu Ustawodawczego (1947 - 1952) potęgująca się niejawność życia publicznego zagmatwała niektóre sytuacje i tylko czasochłonna penetracja materiałów archiwalnych umożliwiłaby poczynienie bardziej dokładnych ustaleń.

W literaturze prawa państwowego praktyka uchylania immunitetu poselskiego, z powody swej marginalności, nie znajduje szerszego odzwierciedlenia. W tej sytuacji należy mieć nadzieję, że poczynione ustalenia zadośćuczynią potrzebom tej ekspertyzy.

Przedstawienie przypadków uchylenia immunitetu poselskiego w Polsce po roku 1944 warto poprzedzić garścią informacji dotyczących okresu międzywojennego.

1. Konstytucja z 17 marca 1921 roku szeroko określiła zakres immunitetu parlamentarnego; art. 21 Konstytucji rozciągał immunitet na sferę odpowiedzialności karno-sądowej, karno-administracyjnej oraz dyscyplinarnej. W latach 1921 - 1926 liczba wniosków o uchylenie immunitetu wynosiła kilkaset. Przytłaczającej większości tych wniosków komisja regulaminowa Sejmu w ogóle nie załatwiła, co stworzyło konsekwencje takie same jak odmowa wydania posła. Ogółem w 92 sprawach Sejm podjął uchwały: 79 razy odmówił wydania posła lub zażądał zawieszenia wszczętego już przeciw niemu postępowania, a w 13 wypadkach wyraził zgodę na dalsze postępowanie.

W latach 1926 - 1930 wpłynęło do Sejmu około 200 wniosków o wydanie posłów sądom. Łącznie Sejm w tym okresie podjął 47 uchwał w tej sprawie.

W okresie września 1930 r. miały miejsce aresztowania "brzeskie" dokonane wobec 19 przywódców opozycyjnych stronnictw.

W okresie 1930 - 1935 wpłynęło do Sejmu 47 wniosków o uchylenie immunitetu, we wszystkich wypadkach immunitet uchylono. W tym okresie wnioski głównie zarzucały popełnienie przestępstw ściganych z oskarżenia prywatnego. Część z nich skierowana była z przyczyn politycznych.

2. Praktyka po 1944 roku

Kilka aktów prawnych stanowiło o stanowisku posła do Krajowej Rady Narodowej. W zakresie immunitetu poselskiego recypowano przepisy Konstytucji marcowej z 1921 roku. Ponieważ skład Krajowej Rady Narodowej kształtowany był w drodze pozawyborczej, delegowania przedstawicieli przez partie, organizacje i instytucje, to ustawą z 23 lipca 1945 roku określono tryb odwoływania posłów. Ustawa ta stanowiła, że organizacje, zrzeszenia i terenowe rady narodowe, które delegowały przedstawicieli do KRN mogły w okresie między posiedzeniami KRN składać jej Prezydium umotywowane wnioski o odwołanie lub pozbawienie mandatu delegowanych przez siebie przedstawicieli. W praktyce liczba posłów odwołanych lub pozbawionych mandatu (używano obydwu pojęć ustawowych zamiennie) była stosunkowo duża, ale większość przypadków odwołania posła do KRN wynikała z wniosków organizacji i instytucji ich delegujących do tymczasowego parlamentu. Były również takie przypadki - ich liczby nie da się precyzyjnie ustalić - kiedy Prezydium KRN wyrażało zgodę (KRN akceptowała) na aresztowanie posła i wszczęcie śledztwa w sprawie postawionych mu zarzutów. Generalnie jednak nie były one wyodrębniane i "pomieszczano" je we wnioskach o odwołanie posła; wnioski te (nie zawsze wyraźnie motywowane) przedkładane były zatem z różnych przyczyn: inspiracji instytucji delegujących celem skorygowania reprezentatywności KRN, z powodu "niegodnego zachowania" posła, potrzeby wyrażenia zgody na aresztowanie posła itp.

W okresie Sejmu Ustawodawczego przypadków uchylenia immunitetu poselskiego było kilka. Uchylono immunitet i nietykalność poselską wobec posłów:

1) Jan Kulisiewicz, któremu postawiono zarzut dokonania nadużyć gospodarczych na podstawie art. 282 §2 kk w związku z art. 46 §2 dekretem z 1946 r. "o przestępstwach szczególnie niebezpiecznych w okresie odbudowy państwa".

2) Włodzisław Lechowicz - zarzut przestępstwa gospodarczego na podstawie dekretu "o przestępstwach szczególnie niebezpiecznych w okresie odbudowy państwa" z 1946 r.

3) Jan Roch Kowalski - pod zarzutem "działalności idącej na rękę ruchowi faszystowskiemu i działania na szkodę narodu polskiego" na podstawie art. 3 dekretu z dnia 2 stycznia 1946 r. "o odpowiedzialności za klęskę wrześniową i faszycyzację życia państwowego w odniesieniu do przestępstw popełnionych przed dniem 3 września 1939 r."

4) Stanisław Mizerski oskarżony o działalność w obozie koncentracyjnym na szkodę obywateli polskich i francuskiej na podstawie art. 2 i 3 dekretu PKWN z 31 sierpnia 1944 r. "o wymiarze kary dla faszystowsko-hitlerowskich zbrodniarzy winnych zabójstw i znęcania się nad ludnością cywilną i jeńcami oraz zdrajców narodu polskiego".

5) Bronisław Kloc pod "zarzutem naruszenia etyki adwokackiej"; wniosek dotyczył pociągnięcia posła do odpowiedzialności dyscyplinarnej. Wniosek wypływał od odpowiednich władz adwokackich.

6) Władzisław Gomułka - "podejrzany o działalność spiskową z art. 5 dekretu z 13 czerwca 1946 r. o przestępstwach szczególnie niebezpiecznych w okresie odbudowy państwa".

Wpłynęło też kilka wniosków do Sejmu o wyrażenie zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności karno-sądowej z oskarżenia prywatnego. Wnioski te nie zostały postawione na posiedzeniach plenarnych Sejmu Ustawodawczego.

Od 1952 roku do rozpoczęcia pełnomocnictw Sejmu X kadencji - 4 czerwca 1989 roku Sejm tylko raz postanowił o uchyleniu immunitetu i nietykalności poselskiej.

W 1980 roku wpłynął do Sejmu wniosek Prokuratora Generalnego w sprawie wyrażenia zgody przez Sejm na pociągnięcie posła Macieja Szczepańskiego do odpowiedzialności karno-sądowej. Po zbadaniu wniosku Prokuratora Generalnego przez Komisję Mandatowo-Regulaminową, zostało przedstawione na porządku dziennym 6 posiedzenia Sejmu (6 października 1980 r.) sprawozdanie Komisji przychylającej się do wniosku Prokuratora Generalnego. Prokurator Generalny zarzucił posłowi M. Szczepańskiemu, byłemu prezesowi komitetu ds. Radia i Telewizji popełnienie przestępstw przewidzianych w art. 217² KK i art. 201 KK, tj. przekroczenia uprawnień w zakresie prawidłowego gospodarowania o zagarnięcia mienia społecznego. Wyrokiem Sądu Wojewódzkiego z dnia 13 stycznia 1982 r. M. Szczepański skazany został na karę 8 lat pozbawienia wolności, karę grzywny, 5 lat pozbawienia praw publicznych i zakaz zajmowania stanowisk kierowniczych przez 5 lat. W wyniku uprawomocnienia się wyroku (19 października 1984 r.) nastąpiło wygaśnięcie mandatu poselskiego posła M. Szczepańskiego na skutek utraty prawa wybieralności (art. 81 pkt 3 ustawy z dnia 17 stycznia 1976 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu PRL i rad narodowych - Dz. U. Nr 2, poz. 15).

Prowadzona w przeszłości dla celów naukowo-badawczych analiza protokołów z posiedzeń Prezydium Sejmu nieliczne wnioski o zgodę na pociągnięcie posłów do odpowiedzialności karno-sądowej z oskarżenia prywatnego. Wnioski te nie znajdowały odzwierciedlenia w pracach Komisji Mandatowo-Regulaminowych Sejmów kolejnych kadencji.

Ryszard Piotrowski
24.05.95

Opinia: Czy Sejm, podejmując uchwałę o uchyleniu immunitetu poselskiego, może ograniczyć ją tylko do niektórych przestępstw wymienionych we wniosku Prokuratora Generalnego o wyrażenie zgody na pociągnięcie posła do odpowiedzialności karnej?

1. Przesłanką odpowiedzi na to pytanie należy uczynić pogląd Trybunału Konstytucyjnego, który uznał za istotne dla oceny przepisów dotyczących immunitetu "spojrzenie na nie przez pryzmat dwóch zasad: zasady równości wobec prawa i zasady stanowiska organu przedstawicielskiego" (K. 13/90). W myśl cytowanego orzeczenia immunitet parlamentarny, jako przywilej "zarówno osoby, jak i instytucji", wymaga takich rozwiązań proceduralnych, które nie będą sprzyjać podważaniu jego znaczenia ustrojowego. Warto także przypomnieć opinię wyrażoną w uzasadnieniu uchwały Sądu Najwyższego: *ratio legis* przepisów o immunitecie to "zapewnienie każdemu posłowi swobody wykonywania jego funkcji", co sprawia, że "przepisów o immunitecie parlamentarnym nie można interpretować w sposób zwiężający" (I KZP 40/93). Zasluguje z pewnością na przypomnienie stanowisko Zespołu Prawa Konstytucyjnego i Tworzenia Prawa Rady Legislacyjnej, zgodnie z którym należy mieć na względzie i to również, że przywilej ten "stanowi odstępstwo od konstytucyjnej zasady równości wobec prawa, a zwłaszcza od powszechnie przyjętej zasady ponoszenia przez każdego odpowiedzialności za popełnione czyny przed powołanymi do tego organami" ("Biuletyn Rady Legislacyjnej", Nr 24, s. 6). Chodzi więc o zagadnienia wymagające rozstrzygnięć proceduralnych ostrożnych, elastycznych, raczej stwarzających możliwości działania aniżeli możliwości te przekreślających.

2. W myśl art. 7 ust. 2 Małej Konstytucji poseł nie może być pociągnięty do odpowiedzialności karnej bez zgody Sejmu. Oznacza to, że każdy akt wydania postanowienia o przedstawieniu zarzutów wymaga zgody Sejmu, jeżeli każdy czyn oskarżonego stanowi odrębną, samodzielnie podstawę pociągnięcia go do odpowiedzialności karnej, niezależnie od tego, czy będzie odpowiadał w jednym, czy też w kilku oddzielnych postępowaniach za popełnione przestępstwa (tak zwłaszcza A. Murzynowski, "Państwo i Prawo" Nr 4/1958, s. 627, na tle podobnych sformułowań Konstytucji PRL).

Jeżeli zatem wniosek Prokuratora Generalnego obejmuje więcej niż jedno przestępstwo, to każde z tych przestępstw powinno być przedmiotem odrębnego rozpatrzenia przez Komisję Regulaminową i Spraw Poselskich, a w konsekwencji przedmiotem odrębnego rozpatrzenia przez Sejm, mającego prowadzić do wyrażenia (lub niewyrażenia) zgody Sejmu. Każde z przestępstw może być przedmiotem odrębnego głosowania, chyba że zostanie podjęta uchwała pozwalająca na uniknięcie wielu głosowań odrębnych.

Nie chodzi przecież o generalne uchylenie immunitetu, lecz o zgodę na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej za określony czyn. W doktrynie sformułowano pogląd, w myśl którego Sejm, wyrażając zgodę na pociągnięcie posła do odpowiedzialności karnej, udziela tej zgody tylko w odniesieniu do czynu ściśle określonego we wniosku oskarżyciela, natomiast nie uchyla immunitetu posła w całości. Immunitet ten przysługuje posłowi nadal aż do końca trwania mandatu w odniesieniu do innych jego czynów. W wypadku zatem popełnienia przez posła innego czynu przestępnego oskarżyciel zobowiązany będzie, chcąc wszcząć postępowanie karne, wystąpić do Sejmu z nowym wnioskiem (tak W. Michalski, *Immunitety w polskim procesie karnym*, Warszawa 1970, s. 97).

Może się zdarzyć, że Komisja Regulaminowa i Spraw Poselskich po rozpatrzeniu sprawy zaproponuje przyjęcie wniosku Prokuratora Generalnego w odniesieniu do pociągnięcia posła do odpowiedzialności karnej za czyny A, C, i D oraz odrzucenie wniosku w odniesieniu do czynu B. Sejm nie jest wszakże związany stanowiskiem Komisji. Izba może więc, po rozpatrzeniu sprawozdania Komisji, wyrazić zgodę np. na pociągnięcie posła do odpowiedzialności za czyn A, lecz odmówić zgody na pociągnięcie posła do odpowiedzialności za czyny B, C i D. Uchwała tej treści może zostać podjęta; jest także możliwe wyrażenie zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności wyłącznie za czyn A, co będzie równoznaczne z milczącą odmową zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności za pozostałe czyny, o ile były one objęte rozpatrywanym wnioskiem.

Zgodnie ze stanowiskiem reprezentowanym w doktrynie będzie to oznaczało niedopuszczalność ponownego wystąpienia z wnioskiem o pociągnięcie do odpowiedzialności karnej za czyny B, C i D, chyba że zostały ujawnione nieznane dotychczas okoliczności. Jeżeli poseł, którego wniosek dotyczył, zostanie wybrany do Sejmu nowej kadencji, odpowiedni nowy wniosek może być ponownie rozpatrzony (jeśli wpłynie) - tak W. Michalski, *op. cit.*, s. 103.

Warto podkreślić, że ani Komisja, ani Sejm, nie mogą rozszerzyć wniosku Prokuratora Generalnego, wyrażając np. zgodę na pociągnięcie posła do odpowiedzialności za czyny E i F, choćby zostały one ujawnione przez sprawcę (np. w formie spontanicznego samooskarżenia). Prokurator Generalny może natomiast wystąpić z dodatkowym wnioskiem, skoro poweźmie o tym wiadomość. Ewentualne rozszerzenie odpowiedzialności w toku procesu na czyny, które nie były objęte wnioskiem Prokuratora Generalnego będzie wymagało wystąpienia z nowym wnioskiem.

Wydaje się również zgodne z zasadami racjonalności uznanie, że Prokurator Generalny może sam ograniczyć wniosek i wycofać niektóre zarzuty zanim sprawa stanie się przedmiotem obrad Sejmu.

3. Zarówno w świetle postanowień Konstytucji, jak i Regulaminu Sejmu, zgoda na pociągnięcie posła do odpowiedzialności karnej ma charakter aktu merytorycznego, to jest opartego na ocenach wynikających z rozeznania. Sejm nie ogranicza się do przyjęcia do wiadomości, że poseł będzie pociągnięty do odpowiedzialności karnej, lecz ma przesądzić o zaistnieniu odpowiedzialności jeszcze w okresie trwającej kadencji tego organu. Ukształtował się pogląd uzasadniający prawo Sejmu do wstępnej kontroli prawdziwości zarzutów (tak W. Michalski, *op. cit.*, s. 99). Jest oczywiste, że ani Sejm, ani Komisja Regulaminowa i Spraw Poselskich, nie mogą zastępować właściwych organów, lecz immunitet na tym właśnie polega, iż nie będąc organami wymiaru sprawiedliwości ani prokuratury, oba wymienione podmioty oddziałują na proces urzeczywistniania odpowiedzialności karnej. Ocena Sejmu nie ma charakteru rozstrzygnięcia o winie, lecz dotyczy odpowiedzi na pytanie, czy z punktu widzenia materiałów przedstawionych Komisji przez wnioskodawcę oraz wyjaśnień posła, którego wniosek dotyczy, zgoda na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej może zostać udzielona. Chodzi tu zwłaszcza o rozstrzygnięcie problemu, czy w konkretnym przypadku przeważa interes wymiaru sprawiedliwości, czy też przeważa interes ciała ustawodawczego, powodujący że odpowiedzialność posła zostanie odsunięta w czasie (tak J. Ciągwa, *Immunitet parlamentary posłów Sejmu Śląskiego w latach 1922 - 1939*, Katowice 1992, s. 131). Może się zdarzyć, że rozstrzygnięcie to będzie implikowało rozmaite konkluzje w odniesieniu do różnych przestępstw wymienionych w tym samym wniosku. Zasadnicze znaczenie ma tu zwłaszcza ocena, czy nie zachodzi przypadek nieuzasadnionego ścigania, podyktowanego różnego rodzaju kalkulacjami politycznymi. Tego rodzaju okoliczności mogą zwłaszcza sprzyjać kierowaniu do Sejmu "rozbudowanych" wniosków w sprawie uchylenia immunitetu.

Zarówno Komisja Regulaminowa i Spraw Poselskich, jak i Sejm powinny, w każdym wypadku uchylenia immunitetu na skutek popełnienia przez posła więcej niż jednego przestępstwa, ocenić czy możliwe jest w tej konkretnej sprawie pociągnięcie do odpowiedzialności karnej w ograniczonym zakresie. Skoro bowiem - zdaniem strony sejmowej - powinien przeważać interes wymiaru sprawiedliwości i uchylenie immunitetu nastąpi, lepiej powierzyć sądowi rozstrzygnięcie kwestii wątpliwych, unikając zarazem sytuacji, w której postępowanie karne prowadzone za zgodą Izby ujawni nowe okoliczności uzasadniające ponowne wystąpienie Prokuratora Generalnego.

4. Tego rodzaju interpretacja omawianego problemu pozostaje w zgodzie z funkcjonowaniem instytucji uchylenia immunitetu w niektórych państwach demokratycznych. W Belgii np. izba przyznaje upoważnienie do wystąpienia na drogę sądową opatrując je w miarę potrzeb pewnymi warunkami, np. ograniczeniem do czynności śledczych. Regulamin Parlamentu Europejskiego pozwala na przedkładanie Parlamentowi we wniosku Komisji do Spraw Re-

gulaminowych oraz Weryfikacji Mandatów i Immunitetów więcej niż jednej propozycji, osobno do każdego z zarzutów. W myśl tego Regulaminu sprawozdanie komisji zawiera propozycję decyzji, która jedynie zaleca przyjęcie lub odrzucenie wniosku o uchylenie immunitetu. Jeżeli jednak wniosek zabiega o uchylenie immunitetu z kilku względów, to każdy z nich może stanowić przedmiot odrębnej propozycji decyzji (por. *Immunitet parlamentarny w państwach członkowskich Wspólnoty Europejskiej i w Parlamencie Europejskim*, BSiE 1993).

5. Sejm, podejmując uchwałę o uchyleniu immunitetu poselskiego, może ograniczyć ją tylko do niektórych przestępstw wymienionych we wniosku Prokuratora generalnego o wyrażenie zgody na pociągnięcie posła do odpowiedzialności karnej.

Janusz Mordwiłko

5.06.95

W sprawie sejmowego trybu postępowania z wnioskiem o pociągnięcie posła do odpowiedzialności karnej

Postawione zostało pytanie "jaki powinien być tryb postępowania Sejmu w sytuacji gdy Sejm ustosunkowuje się "negatywnie" do wniosku Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich o niepociągnięcie posła do odpowiedzialności karnej"?

Konstytucyjną zasadę odnoszącą się do pociągania posła do odpowiedzialności karnej określa art. 7 ust. 2 Małej Konstytucji. Stanowi on, iż pociągnięcie posła do odpowiedzialności karnej następuje za zgodą Sejmu wyrażoną kwalifikowaną większością dwóch trzecich głosów w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby posłów. Szczegółowy tryb postępowania z wnioskiem, w sprawie wyrażania zgody na pociągnięcie posła do odpowiedzialności za przestępstwa lub wykroczenia, określa art. 73 Regulaminu Sejmu. Przepis Regulaminu Sejmu wydaje się określać tryb uchylenia immunitetu poselskiego w sposób poprawny, analiza tego trybu i wnioski z niej wypływające stanowić będzie odpowiedź na postawione pytanie.

Artykuł 73 Regulaminu Sejmu stanowi, że wniosek w sprawie wyrażenia zgody na pociągnięcie posła do odpowiedzialności za przestępstwa składa się do Prezydium Sejmu, które przekazuje go do rozpatrzenia Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich. Komisja bada wniosek w sposób uregulowany w przepisach zawartych w punkcie 2 i 3 artykułu 73 Regulaminu, a następnie "po rozpatrzeniu sprawy Komisja uchwała sprawozdanie wraz z propozycją przyjęcia lub odrzucenia wniosku" oskarżyciela. Sprawozdanie Komisji rozpatruje Sejm przy czym nad sprawozdaniem nie przeprowadza się na posiedzeniu Sejmu dyskusji. Sejm po rozpatrzeniu sprawozdania Komisji rozstrzyga większością co najmniej dwóch trzecich głosów, w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby posłów, o wyrażeniu zgody na pociągnięcie posła do odpowiedzialności za przestępstwa lub wykroczenia.

Tak więc w świetle Regulaminu Sejmu, w przypadku uchylenia immunitetu, Komisja Regulaminowa i Spraw Poselskich, mając do czynienia z wnioskiem oskarżyciela przekazanym jej przez Prezydium Sejmu jedynie wstępnie ten wniosek rozpatruje badając przede wszystkim wiarygodność podstawy faktycznej na jakiej oparty jest wniosek oskarżyciela, a także przeprowadza ewentualnie wstępną kontrolę prawdziwości zarzutów stawianych danemu posłowi.

Po rozpatrzeniu wniosku oskarżyciela, Komisja uchwała sprawozdanie wraz z propozycją przyjęcia lub odrzucenia wniosku. Podkreślamy, iż Komisja Regulaminowa: po pierwsze - nie uchwała wniosku, a propozycję stanowiącą immanentną część sprawozdania, po drugie - jest to nie wniosek o pociągnięcie do odpowiedzialności karnej lub niepociągnięcie posła do odpowiedzialności, ale propozycja przyjęcia lub odrzucenia wniosku oskarżyciela.

Sytuacja prawna oraz uprawnienia Komisji Regulaminowej procedującej z wnioskiem o uchylenie immunitetu poselskiego jest inna aniżeli sytuacja prawna oraz uprawnienia Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej rozpatrującej wstępny wniosek o pociągnięcie określonych osób, zajmujących najwyższe stanowiska państwowe, do odpowiedzialności konstytucyjnej. Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej, po merytorycznym badaniu wniosku o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej, przedstawia Sejmowi sprawozdanie z przeprowadzonego przez siebie postępowania wraz z wnioskiem o pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej lub umorzenie postępowania w sprawie. Tak więc w myśl Regulaminu Sejmu Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej przejmuje na swoje barki ciężar badania zasadności przekazania jej wstępnego wniosku o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej osób zajmujących określone w ustawie o Trybunale Stanu stanowiska państwowe.

Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej stosownie do art. 269 k.p.k. może podać uchwałę o przedstawieniu zarzutów. Jest ona uprawniona do przesłuchiwania świadków i biegłych do żądania od instytucji państwowych i społecznych okazywania akt i dokumentów.

Osoba obwiniona ma zagwarantowaną możliwość obrony. Może ona wraz z obrońcą brać udział w posiedzeniach Komisji, na których przeprowadzane jest postępowanie dowodowe oraz w czynnościach podejmowanych z upoważnienia Komisji. Przysługują jej uprawnienia do składania wyjaśnień, dokumentów i zgłaszania wniosków. Komisja uprawniona jest do przesłuchiwania obwinianego, może zlecić Prokuratorowi generalnemu lub NIK przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego. Stosownie do tak szerokich uprawnień i możliwości prawnych Komisja po zakończeniu prac podejmuje uchwałę o pociągnięciu osoby obwinionej do odpowiedzialności konstytucyjnej lub o umorzeniu postępowania.

Gdy sprawa staje na plenarnym posiedzeniu Sejmu może on zawrócić przedłożone sprawozdanie postępowania, przy czym Sejm obowiązany jest wówczas określić kierunek i zakres dalszego działania Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej. Jest to niezależne od tego, czy wniosek Komisji proponuje umorzenie postępowania, czy też postuluje pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej. Gdy Komisja wnosi o umorzenie postępowania, Sejm może przychylić się do wniosku, ale może go odrzucić. Odrzucenie jest równoznaczne z ponownym odesłaniem sprawy do Komisji ewentualnie ze wskazaniem kierunku i zakresu dalszego działania. Gdy Komisja przedstawia uchwałę o pociągnięciu wskazanych osób do odpowiedzialności konstytucyjnej, Sejm może ją odrzucić lub przyjąć. Uchwała pozytywna oznacza zatwierdzenie aktu oskarżenia, za jaki zostaje uznany wniosek Komisji. W przypadku nieprzyjęcia przez Sejm wniosku Komisji o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej Marszałek Sejmu (na mocy art. 13 ust. 3 ustawy z dnia 26 marca o Trybunale Stanu, tekst jedn. Dz. U. z 1993 r. Nr 38, poz. 172) stwierdza umorzenie postępowania w sprawie.

Uchwały o pociągnięciu do odpowiedzialności konstytucyjnej lub o umorzeniu postępowania w sprawie Sejm podejmuje bezwzględną większością głosów, w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby posłów.

Tak więc Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej bada całokształt wstępnego wniosku o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej; dlatego występuje ona do Sejmu z merytorycznym wnioskiem (a nie propozycją) o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej lub o umorzenie postępowania.

Rola i uprawnienia Komisji Regulaminowej, rozpatrującej wniosek o uchylenie immunitetu, wyraźnie różni się od roli i uprawnień Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej. Różnica ta wynika z istoty spraw, którymi przychodzi zajmować się obydwu Komisjom oraz tego, iż w przypadku odpowiedzialności konstytucyjnej Sejm decyduje o pociągnięciu do tej odpowiedzialności lub umorzeniu postępowania, zaś w przypadku uchylenia immunitetu Sejm wyraża tylko zgode na pociągnięcie posła do odpowiedzialności karnej (bądź nie wyraża takiej zgody). Inny jest więc zakres merytorycznego rozstrzygnięcia Sejmu - decydowania w sprawie o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej a w sprawie o pociągnięcie do odpowiedzialności karnej. W przypadku odpowiedzialności konstytucyjnej Sejm - umarzając postępowanie - zamyka drogę dalszemu biegowi wniosku o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej, zaś w przypadku niewyrażenia zgody na uchylenie immunitetu Sejm "zawiesza" jedynie czasowo (na okres kadencji) możliwość pociągnięcia posła do odpowiedzialności karnej. Po zakończeniu kadencji postępowanie karne wobec byłego posła może zostać wszczęte. Różnica między odpowiedzialnością konstytucyjną osób określonych w ustawie o Trybunale Stanu, a odpowiedzialnością posła przed sądami, która uwarunkowana jest uchyleniem przez Sejm immunitetu skutkuje innym trybem postępowania z odpowiednimi wnioskami. Dlatego raz jeszcze podkreślimy, iż Komisja Regulaminowa i Spraw Poselskich przedstawia Sejmowi jedynie sprawozdanie (po rozpatrzeniu sprawy) o uchylenie immunitetu wraz z propozycją przyjęcia lub odrzucenia wniosku oskarżyciela, nie zaś wyodrębnione wnioski o pociągnięcie do odpowiedzialności karnej bądź niepociągnięcie do tej odpowiedzialności. Uchwała Komisji Regulaminowej ma więc tylko pomocniczy (informacyjny) charakter, stanowi ona wyraz pewnego wstępnego rozpoznania wniosku o uchylenie immunitetu posła, dlatego Sejm nie głosuje nad komisijną "propozycją przyjęcia" lub "propozycją odrzucenia" wniosku oskarżyciela.

Regulamin Sejmu przewiduje, iż Sejm po rozpatrzeniu sprawozdania rozstrzyga większością co najmniej dwóch trzecich głosów, w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby posłów, o wyrażeniu zgody na pociągnięcie posła do odpowiedzialności za przestępstwa lub wykroczenia (art. 73 pkt 7 Regulaminu). Tak więc Sejm rozpatrując sprawozdanie Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich ma oczywiście na względzie jej "propozycje" - przyjęcia lub odrzucenia wniosku oskarżyciela, ale Sejm głosuje nad odrębnym "pozytywnym" wnioskiem o wyrażenie zgody na pociągnięcie posła do odpowiedzialności karnej. Sejm wyraża tę zgodę (rozstrzyga) kwalifikowaną większością głosów przy quorum połowy ogólnej liczby posłów. Sejm wymaganą większością głosów, przy odpowiednim quorum, może rozstrzygać o wyrażeniu zgody na pociągnięcie posła do odpowiedzialności karnej również wtedy, kiedy Komisja Regulaminowa w swoim sprawozdaniu zawarła propozycję odrzucenia wniosku oskarżyciela.

Rozstrzygnięcie Sejmu w przedmiocie wyrażania zgody na uchylenie immunitetu posła ma charakter ostateczny (chyba, że zaszłyby jakieś przesłanki do reasumpcji uchwały Sejmu). Warunkiem wyrażania zgody przez Sejm na uchylenie immunitetu jest opowiedzenie się za wnioskiem o wyrażenie zgody kwalifikowanej większości dwóch

trzech głosów w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby posłów. Jeżeli któryś z tych warunków nie zostałby spełniony wniosek o wyrażenie zgody na pociągnięcie posła do odpowiedzialności za przestępstwa lub wykroczenia nie zostałby uchwalony, sytuacja taka oznaczałaby, iż Sejm nie wyraża zgody na uchylenie poselskiego immunitetu. Decyzja Sejmu (rozstrzygnięcie) i w tym przypadku ma charakter ostateczny.

Jeżeli więc odrzucenie przez Sejm wniosku Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej o umorzenie postępowania oznacza w istocie ponowne skierowanie sprawy do tej Komisji, to negatywne ustosunkowanie się Sejmu do sprawozdania Komisji Regulaminowej, która zawarła w swoim sprawozdaniu propozycję odrzucenia wniosku oskarżyciela, nie oznacza powrotu sprawy do Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich. Jeżeli zatem Komisja Regulaminowa w swoim sprawozdaniu zawarła propozycję odrzucenia wniosku oskarżyciela (innymi słowy proponowała niepociąganie posła do odpowiedzialności karnej), Sejm zaś ustosunkował się do propozycji Komisji "negatywnie", bowiem przegłosował większością dwóch trzecich głosów przy wymaganym quorum zgodę na pociągnięcie posła do odpowiedzialności karnej, to rozstrzygnięcie Sejmu ma charakter ostateczny, należy wówczas uznać, iż Sejm wyraził zgodę na pociągnięcie posła do odpowiedzialności karnej. Jeżeli natomiast w sejmowym głosowaniu większości dwóch trzecich głosów nie osiągnięto, to należy uznać, iż Sejm zgody na uchylenie immunitetu nie wyraził.

Janusz Mordwiłko
9.11.95

W sprawie uchylenia immunitetu poselskiego

Postawione zostały dwa pytania:

1) Jak przedstawia się procedura uchylenia immunitetu poselskiego w świetle obowiązującego prawa, w przypadku spraw karnych z oskarżenia prywatnego, (art. 178 Kodeksu karnego)?

2) Czy poseł może zrzec się immunitetu poselskiego?

Zagadnienie immunitetu poselskiego - jego istoty oraz trybu uchylenia jest przedmiotem stałego zainteresowania doktryny prawa konstytucyjnego, czego wyrazem jest kilka opublikowanych rozpraw naukowych. Spośród ważniejszych wskazać należy: J. Mordwiłko, *Zakres immunitetu parlamentarnego w świetle Małej Konstytucji*, "Państwo i Prawo" nr 6/1993; K. Grajewski, *Immunitet materialny członka parlamentu w świetle uregulowań Małej Konstytucji*, "Państwo i Prawo" nr 5/1994; B. Banaszak, *Immunitet parlamentarny de lege lata i de lege ferenda*, "Państwo i Prawo" nr 4/1994. Dwukrotnie w sprawie immunitetu poselskiego wypowiedział się w swoim orzecznictwie Sąd Najwyższy (Sygn. akt I KZP 40/93 i I KZP 36/93), orzeczenia Sądu Najwyższego stały się przedmiotem naukowych komentarzy opublikowanych na łamach "Państwa i Prawa" (P. Czarny, B. Naleziński, "PiP" nr 9/1994, J. Grajewski, "Przegląd Sejmowy" nr 2(6)1994. Istotną wypowiedzią w sprawie była opinia prawna sporządzona dla Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich z 24 maja 1995 r. przez J. Mordwiłko w zakresie odpowiedzi na pytanie "czy Sejm ma obowiązek rozpatrzenia wniosku Prokuratora Generalnego o wyrażenie zgody na pociągnięcie posła do odpowiedzialności karnej, jeżeli zarzucany mu czyn objęty jest immunitetem materialnym", opinia ta została opublikowana w sejmowym "Biuletynie Ekspertyzy i Opinii Prawne" nr 3(17)95. Piszący niniejszą opinię opracował również kilka opinii prawnych w sprawach związanych z immunitetem, w ciągu trzech minionych miesięcy dla potrzeb Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich, dwie z nich miały charakter szerszych ekspertyz, oparte bowiem zostały na bazie literatury przedmiotu i orzecznictwa Sądu Najwyższego. W obydwu ekspertyzach omówione zostały między innymi kwestie zawarte w zleceniu. Ograniczę się zatem do podstawowych konstatacji oraz sformułowania pewnych wniosków *de lege ferenda*, które w obydwu ekspertyzach nie zostały wyartykułowane.

W odpowiedzi na pierwsze pytanie zlecenia; "jak przedstawia się procedura uchylenia immunitetu poselskiego w świetle obowiązującego prawa, w przypadku spraw karnych z oskarżenia prywatnego" aktualne są rozważenia i ustalenia poczynione w ekspertyzie z dnia 21 lipca 1995 r. Z ekspertyzy tej wynika wniosek, iż procedura uchylenia immunitetu w sprawach z oskarżenia prywatnego jest w sposób bardzo ogólny uregulowana w ustawie Kodeks postępowania karnego. W sprawach prywatno-skargowych (jeżeli nie są ścigane z urzędu, bowiem zasada ścigania w trybie oskarżenia prywatnego nie wyłącza interwencji prokuratora) wnioskodawcą o pociągnięcie posła (senatora) do odpowiedzialności karnej może być oskarżyciel prywatny. W przypadku wytoczenia sprawy w postępowaniu prywatno-skargowym przeciwko posłowi, prokurator (oskarżyciel publiczny) może, a nawet naszym zdaniem powinien, ze względu na "interes społeczny" przystąpić do sprawy w trybie art. 50 kpk, wówczas on staje się uprawnionym do złożenia wniosku o pociągnięcie posła do odpowiedzialności karnej. Jeżeli jednak prokurator nie przystąpiłby do postępowania w trybie art. 50 kpk, (obecne przepisy nie zobowiązują go do takiego przystąpienia - nie stwarzają

obowiązku prawnego), wówczas sam oskarżyciel prywatny musi wyjednać zgodę Sejmu, poprzez złożenie wniosku do Prezydium Sejmu, które kieruje wniosek do Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich, w regulaminowym trybie właściwym dla rozpatrywania wniosków oskarżyciela publicznego. Oskarżyciel prywatny może skierować wniosek do Sejmu o wyrażenie zgody na pociągnięcie posła do odpowiedzialności karnej jeżeli wie, że sprawcą czynu jest poseł, jeżeli jednak nie wie o tym, to akt oskarżenia może skierować do sądu. Wówczas dopiero na pierwszym posiedzeniu w sądzie (posiedzeniu pojednawczym) po odebraniu przez sąd personaliów stron, sąd i oskarżyciel prywatny dowiadują się o tym, że osobą oskarżaną jest poseł. Ponieważ zgodnie z dyspozycją art. 5 § 2 kpk brak zezwolenia na ściganie stanowi ujemną przesłankę procesową, sąd w trybie art. 11 ust. 4 kpk postępowanie w sprawie umarza, pouczając jednocześnie oskarżyciela prywatnego o konieczności wystąpienia przez niego z wnioskiem o wyrażenie zgody na pociągnięcie posła do odpowiedzialności karnej, jeżeli nadal chce występować z oskarżeniem prywatnym przeciwko posłowi.

De lege ferenda należałoby rozważyć, czy nie byłoby celowe wprowadzenie przepisu, który w takiej sytuacji zobowiązywałby sąd do zawiadomienia prokuratury o tym, że wpłynął do sądu, w trybie prywatno-skargowym, akt oskarżenia przeciwko posłowi. Wówczas to prokurator miałby okazję do zaznajomienia się z zarzutami stawianymi posłowi i zobowiązany byłby tym samym do ustosunkowania się do tychże zarzutów poprzez np. wszczęcie postępowania z urzędu w trybie art. 50 kpk. Wówczas to na prokuratorze spoczywałby obowiązek wystąpienia z wnioskiem o wyrażenie zgody na pociągnięcie parlamentarzysty do odpowiedzialności karnej. Natomiast w sytuacji, kiedy prokurator uznałby, że z uwagi na charakter i okoliczności sprawy, nie ma podstaw do wszczynania postępowania z urzędu, oskarżyciel prywatny sam, bądź za pośrednictwem adwokata (można by przewidzieć prawny obowiązek tzw. przymus adwokacki) mógłby wystąpić z wnioskiem o pociągnięcie posła do odpowiedzialności karnej.

Jeżeliby jednak *de lege ferenda* przyjęto (w ustawie poselsko-senatorskiej) dalej idące rozwiązanie (za którym opowiada się formułujący opinię), iż do każdej sprawy z oskarżenia prywatnego powinien włączyć się, w trybie art. 50 kpk prokurator ze względu na "interes społeczny" (interes wynikający ze szczególnego statusu oskarżonego pełniącego doniosłą funkcję publiczną posła), to wnioskodawcą w sprawach z oskarżenia prywatnego o "uchylenie immunitetu" powinien być (stawałby się) prokurator. Prokurator decydowałby o wystąpieniu z wnioskiem zarówno wówczas, kiedy wniosek o "uchylenie immunitetu" pokrzywdzony skierował wprost do Sejmu, jak i wówczas, kiedy nie wiedząc, iż sprawcą jest poseł kierował akt oskarżenia do sądu. Sąd bowiem, w trybie wyżej wskazanym umarzałby sprawę (na posiedzeniu pojednawczym), bądź w przypadku podtrzymania aktu oskarżenia przez pokrzywdzonego o wniosku powiadamiał prokuratora, który decydowałby o jego dalszym toku. Przy czym uznajemy, że organem właściwym do kierowania (decydowania) wniosków o "uchylenie immunitetu" zarówno w sprawach publiczno-skargowych, jak i ewentualnych wniosków w sprawach z oskarżenia prywatnego powinien być Prokurator Generalny, stanowisko w tej kwestii szerzej zostało uzasadnione w załączonej ekspertyzie.

W zakresie odpowiedzi na drugie pytanie - "czy poseł może zrzec się immunitetu" pełną aktualność zachowują wywody zawarte w opinii z 31 sierpnia 1995 r. Konkluzją wywodów jest stwierdzenie, iż z brzmienia odpowiednich przepisów Konstytucji, jak i ustawy poselsko-senatorskiej wynika, że zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej udziela Sejm. Jest to zresztą "zgoda na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej", a nie uchylenie immunitetu, bowiem zgoda na pociągnięcie posła do odpowiedzialności karnej dotyczy określonego we wniosku czynu uznanego za przestępstwo, udzielenie takiej zgody przez Sejm nie oznacza, iż poseł traci immunitet (prawną ochronę) w odniesieniu do innych czynów. Zgody udziela więc Sejm i nie może jej udzielić żaden inny organ Sejmu ani zainteresowany poseł. Poseł może tylko popierać wniosek uprawnionego organu w trybie art. 73 ust. 3 Regulaminu Sejmu, poselskie poparcie wniosku o "uchylenie immunitetu" nie wiąże Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich.

Janusz Mordwiłko
26.01.96

**Opinia w przedmiocie: Czy dopuszczalne jest, w świetle brzmienia przepisów Małej Konstytucji i obowiązujących ustaw, skierowanie do Sejmu RP wniosku o wyrażenie zgody na pociągnięcie posła do odpowiedzialności karnej z oskarżenia prywatnego (z art. 178 §2 Kodeksu karnego)?
W wypadku odpowiedzi pozytywnej - czy wniosek taki może być złożony przez adwokata reprezentującego wnioskodawcę (oskarżyciela prywatnego)?"**

W zakresie problemów związanych z immunitetem poselskim przedstawiono, przede wszystkim Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich, kilka ekspertyz i opinii prawnych w drugiej połowie ubiegłego roku. W niektórych z nich, w sposób obszerny, omawiane były kwestie związane z postawionym w zleceniu zapytaniem.

1. W ekspertyzie z dnia 21 lipca 1995 r. na temat kręgu podmiotów uprawnionych do wnioskowania o wyrażenie zgody na pociągnięcie posła do odpowiedzialności karnej przez Sejm, stwierdziliśmy, iż w sprawach prywatno-skargowych wnioskodawcą o pociągnięcie posła (senatora) do odpowiedzialności karnej może być oskarżyciel prywatny. Z wnioskiem o pociągnięcie posła do odpowiedzialności karnej w sprawie prywatno-skargowej bądź wnioskowej ma obowiązek wystąpić oskarżyciel publiczny, jeżeli włączył się do niego w trybie art. 50 Kodeksu postępowania karnego. W ekspertyzie wyłożyliśmy racje przemawiające za włączeniem się prokuratora w postępowanie prywatno-skargowe, w przypadkach wniosków prywatnych o pociągnięcie do odpowiedzialności karnej posłów, uznając, iż przemawia za tym "interes społeczny", o którym stanowi art. 50 §1 kpk. Jeżeli jednak prokurator do postępowania prywatno-skargowego nie przystąpi, w trybie art. 50 kpk, może ono zostać wszczęte z wniosku oskarżyciela prywatnego. Ponieważ czyn określony w art. 178 §2 Kodeksu karnego, ścigany jest z oskarżenia prywatnego (art. 178 §4 kk), to wniosek o pociągnięcie posła do odpowiedzialności karnej, za ten czyn może zostać skierowany do Sejmu RP przez oskarżyciela prywatnego.

2. W sprawie pociągania posła do odpowiedzialności karnej zachodzi potrzeba badania czy działanie posła nie wynikało z "wykonywania mandatu", o którym stanowi art. 7 ust. 1 Małej Konstytucji. W ekspertyzie z dnia 24 maja 1995 r., dotyczącej zagadnienia pociągania posła do odpowiedzialności karnej z wniosku Prokuratora Generalnego, w przypadku gdy czyn mu zarzucany objęty jest immunitetem materialnym, zakreśliliśmy dwa sposoby postępowania. Jeden z możliwych sposobów prowadził do tego, iż o tym czy działanie posła wynika z "wykonywania mandatu" przesądzać może Sejm, i drugi prowadzący do tego, iż w każdym przypadku o tym czy działanie posła wynika z "wykonywania mandatu" przesądzać może sąd. W ekspertyzie wyraźną preferencję zaznaczyliśmy dla drugiego sposobu postępowania, a więc złożeniu w ręce sądu rozstrzygnięcie, czy czyn zarzucany posłowi "wynikał z wykonywania mandatu" i był objęty immunitetem materialnym. Komisja Regulaminowa i Spraw Poselskich, rozpatrując konkretną sprawę o pociągnięcie posła do odpowiedzialności karnej, wybrała jednak pierwszy wariant postępowania. Na jej wniosek Sejm podjął 25 sierpnia 1995 r. uchwałę w sprawie niewyrażenia zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej posła Zbigniewa Mierzwy "uznając, że czyn określony przez prokuratora jako przestępstwo z art. 266 §1 Kodeksu karnego wchodzi w zakres działań wynikających z wykonywania mandatu" (MP Nr 46, poz. 517).

Naszym zdaniem dylemat podmiotu właściwego do badania czy działanie posła objęte jest immunitetem materialnym, o którym stanowi art. 7 ust. 1 MK, zasadny jest tylko w przypadku, gdy z wnioskiem o pociągnięcie posła do odpowiedzialności karnej występuje oskarżyciel publiczny czyli prokurator. Dylemat ten, naszym zdaniem, znika w przypadku, kiedy z wnioskiem o pociągnięcie posła do odpowiedzialności karnej występuje oskarżyciel prywatny. O takim stanowisku zdaje się jednoznacznie przesądzać treść art. 7 ust. 1 MK, który stanowi, iż "poseł nie może być pociągnięty do odpowiedzialności za działania wynikające z wykonywania mandatu (...), chyba że narusza dobra osobiste innych osób". Tak więc Konstytucja nie chroni immunitetem posła, który swoim działaniem (choćby wynikającym z wykonywania mandatu) narusza "dobra osobiste innych osób". Ponieważ fakt naruszenia dobra osobistego ma charakter subiektywny, to wypowiadającym się w takiej sytuacji nie może być Sejm, organem tym może być jedynie sąd. Tylko sąd może zbadać i rozstrzygnąć, czy działanie (nawet wynikające z wykonywania mandatu) nie naruszyło dobra osobistego "innych osób" przede wszystkim oskarżyciela prywatnego (pokrzywdzonego). Przepis konstytucyjny nie chroni bowiem immunitetem materialnym działania posła, które chociaż wynikało z wykonywania mandatu, to jednak naruszało dobra osobiste innych osób. Sejm mając do czynienia z wnioskiem oskarżyciela prywatnego o pociągnięcie posła do odpowiedzialności karnej, w którym to wniosku oskarżyciel zarzuca, iż czyn posła naruszył (jego zdaniem) jego dobra osobiste, musi - zbadawszy całokształt okoliczności sprawy - podjąć decyzję o wyrażeniu lub niewyrażeniu zgody na pociągnięcie posła do odpowiedzialności karnej.

3. Tryb postępowania z wnioskiem o pociągnięcie posła do odpowiedzialności karnej scharakteryzowaliśmy w opinii prawnej z dnia 20 czerwca 1995 r. Zawarte w niej oceny i wnioski podtrzymujemy.

4. Zlecenie zawiera pytanie, czy wniosek oskarżyciela prywatnego do Sejmu o pociągnięcie posła do odpowiedzialności karnej może być złożony przez adwokata reprezentującego wnioskodawcę.

Odpowiedź na powyższe pytanie zdaje się przesądzać art. 72 w związku z art. 79 Kodeksu postępowania karnego.

Art. 72 kpk stanowi, iż obrońcą może być jedynie osoba uprawniona do obrony według przepisów ustawy o ustroju adwokatury (ustawa z dnia 26 maja 1982 r., Dz. U. Nr 16, poz. 124), czyli adwokat. Art. 79 kpk postanawia natomiast, że art. 72 stosuje się odpowiednio do pełnomocnika. A zatem skoro art. 72 kpk przewiduje, iż obrońcą, w procesie karnym, może być jedynie (wyłącznie) adwokat, a art. 79 nakazuje stosować art. 72 do pełnomocnika, to oznacza, iż pełnomocnikiem w procesie karnym może być wyłącznie osoba "uprawniona według przepisów ustawy o ustroju adwokatury", czyli adwokat. Odpowiedź na pytanie postawione w zleceniu jest więc zatem pozytywna; wniosek oskarżyciela prywatnego, skierowany do Sejmu o pociągnięcie posła do odpowiedzialności karnej, może być złożony przez adwokata reprezentującego wnioskodawcę.

Janusz Mordwiłko
26.01.96

Opinia dotycząca zagadnienia - "czy prokurator wojskowy może wystąpić o uchylenie immunitetu poselskiego?"

Biuro Studiów i Ekspertyz uprzejmie informuje, iż opinia prawna dotycząca ściśle zagadnienia postawionego w powyżej wskazanym pytaniu została przedstawiona Panu Ministrowi w dniu 21 grudnia 1995 roku.

W załączonej do niniejszego pisma opinii z dnia 21 grudnia 1995 r. konstatujemy, iż wnioskowi Naczelnego Prokuratora Wojskowego (bo tylko ewentualnie ten organ wojskowej prokuratury a nie prokurator wojskowy jakiegokolwiek szczebla, mógłby być uznany za podmiot właściwy w sprawie uchylenia immunitetu poselskiego) o "uchylenie immunitetu" poselskiego nie można w świetle ustawy o Prokuraturze odmówić skuteczności prawnej. Ustawy - Kodeks postępowania karnego i o prokuraturze - nie zakazują przedłożenia wniosku o uchylenie immunitetu poselskiego Naczelnemu Prokuratorowi Wojskowemu, jest on zatem dopuszczalny. Uznaliśmy jednak w opinii prawnej z grudnia 1995 r. (a także przedstawianej w lipcu 1995 r. Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich), iż zasady organizacji i funkcjonowania prokuratury, ranga ustrojowa wniosku o "uchylenie immunitetu" oraz wieloletnia praktyka parlamentarna nakazują, aby wniosek o pociągnięcie posła do odpowiedzialności karnej pochodził wyłącznie od Ministra Sprawiedliwości - Prokuratora Generalnego. Za takim rozwiązaniem przemawiają argumenty wskazane w załączonej opinii. Taką jednolitą praktykę (do czasu zmiany ustawowych przepisów co uznajemy za niezbędne) władny jest ukształtować Sejm (konkretnie Prezydium Sejmu i Komisja Regulaminowa i Spraw Poselskich). Na gruncie aktualnych przepisów Sejm, i jego organy, rozpatrując wniosek Naczelnego Prokuratora Wojskowego o pociągnięcie posła do odpowiedzialności karnej nie sprzeniewierzy się obowiązującemu prawu, postąpi w sposób dopuszczalny, ale niepożądany. Uznajemy bowiem, że wskazane w opinii argumenty, wyprowadzone z ustawy o Prokuraturze, a posiłkowo także Regulaminu Sejmu, prowadzą do konkluzji, iż organem właściwym do przedkładania wniosku o "uchylenie immunitetu" poselskiego jest Minister Sprawiedliwości - Prokurator Generalny, a nie prokurator prokuratury powszechnej bądź wojskowej jakiegokolwiek szczebla w tym Naczelną Prokurator Wojskowy.

Beata Szepietowska
19.03.96

W sprawie interpretacji art. 73 ust. 6 Regulaminu Sejmu

Zgodnie z art. 73 ust. 6 Regulaminu Sejmu "Sejm rozpatruje sprawozdanie Komisji wysłuchując jedynie sprawozdawcy i ewentualnie posła, którego wniosek dotyczy. Nad sprawozdaniem tym nie przeprowadza się dyskusji".

Logiczno-językowa interpretacja powyższych przepisów prowadzi do następujących konkluzji:

1. Konstrukcję prawną rozpatrywania punktu porządku dziennego posiedzenia Sejmu, dotyczącego przedstawionego przez Komisję Regulaminową i Spraw Poselskich sprawozdania wraz z propozycją przyjęcia lub odrzucenia

wniosku o wyrażenie zgody na pociągnięcie posła do odpowiedzialności za przestępstwa lub wykroczenia albo aresztowanie lub zatrzymanie - cechują rozwiązania specyficzne, różne od tych, które świetle Regulaminu można uznać za "standardowe".

Po pierwsze, tryb rozpatrzenia tego sprawozdania *ex lege* wyłącza przeprowadzenie dyskusji, ograniczając poselskie prawo wyrażania stanowiska (art. 12 pkt 1 ustawy poselsko-senatorskiej) oraz uczestniczenia w dyskusji nad każdą sprawą rozpatrywaną przez Sejm (art. 12 pkt 5 tej ustawy).

Po drugie, krąg podmiotów legitymowanych do udziału w rozpatrzeniu sprawozdania został określony *expressis verbis* i zawężony do posła sprawozdawcy oraz ewentualnie posła, którego wniosek dotyczy. Należy przy tym podkreślić, iż w sprawie o uchylenie immunitetu poseł może ustanowić swojego obrońcę spośród posłów (art. 74 Regulaminu Sejmu). Jeśli poseł skorzysta z tego uprawnienia, to w rozpatrzeniu sprawozdania może wziąć udział - zamiast posła, którego dotyczy wniosek - jego obrońca.

Po trzecie, rygorystyczne odstąpienie od dyskusji na posiedzeniu Sejmu znajduje uzasadnienie zarówno w merytorycznej właściwości Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich, jak i w zasadzie efektywnego (przedmiotowo oraz proceduralnie) realizowania funkcji Izby.

2. Problem dopuszczalności stawiania pytań wobec nieprzeprowadzania dyskusji wymaga analizy uwzględniającej funkcjonalną metodę wykładni.

Skoro podstawą dla rozstrzygnięcia przez Izbę wniosku o uchylenie immunitetu jest sprawozdanie Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich, to trudno - *a priori* - założyć, że w indywidualnej ocenie każdego z posłów materiał zgromadzony w sprawie jednoznacznie i przekonująco uzasadnia proponowane do przyjęcia stanowisko.

Stąd, zakaz debaty (w której posłowie mogliby przedstawić poglądy, propozycje i oceny) nie wyklucza stawiania pytań mających na celu wyjaśnienie wątpliwości związanych z trybem i przedmiotem prac Komisji.

Co więcej, rozpatrywanie sprawozdania bez debaty wyklucza - w myśl art. 109 ust. 1 Regulaminu Sejmu - prawo do zgłaszania wniosków formalnych ("Marszałek Sejmu udziela głosu (...) w związku z dyskusją jedynie dla zgłoszenia wniosku formalnego ..."). Jeśli zatem nie istnieje możliwość odesłania (ust. 3 pkt 6 tego artykułu) sprawozdania do Komisji, to należy przyjąć, że podjęcie uchwały przez Sejm winno być poprzedzone udzieleniem odpowiedzi na pytania stawiane przez posłów.

Proponowany tryb postępowania przez niewątpliwie rozszerzenie regulaminowego pojęcia "rozpatrzenie sprawozdania Komisji", stanowi równocześnie przesłankę bardziej wnikliwego czy też wszechstronnego poznania racji i argumentów, które rozstrzygnęły o stanowisku Komisji w sprawie.

Wypada przy tym zaznaczyć szczególną rolę Marszałka prowadzącego obrady, bowiem to od jego wiedzy i doświadczenia zależeć będzie, czy forma i treść pytań nie uzasadni zarzutu, że Izba faktycznie prowadzi debatę.

3. Aprobując możliwość stawiania pytań przez posłów, w ocenie których sprawozdanie Komisji wymaga uszczegółowienia, trzeba wyraźnie stwierdzić, iż wyłącznym adresatem pytań, a zatem i udzielającym odpowiedzi, jest poseł sprawozdawca.

Opcja powyższa znajduje podstawę w ograniczeniu przedmiotu pytań - dotyczą jedynie sprawozdania Komisji, i konsekwentnie - w ograniczeniu podmiotu legitymowanego do udzielania odpowiedzi - Komisji (jako kolegialnego autora sprawozdania), w imieniu której działa poseł sprawozdawca.

Janusz Mordwiłko
6.05.99

W sprawie wykładni art. 105 ust. 3 i 4 Konstytucji regulującego niektóre aspekty immunitetu parlamentarnego

1. Zakotwiczony w Konstytucji immunitet formalny obejmuje zakaz pociągania do odpowiedzialności oraz zakaz aresztowania lub zatrzymania. Podmiotowy zakres tego immunitetu obejmuje posłów oraz z mocy art. 108 K. senatorów. Immunitet ten jest ograniczony w czasie (art. 105 ust. 2 K.) przysługuje zatem tylko osobom aktualnie sprawującym mandaty parlamentarne. Immunitet przysługuje w jednakowy sposób wszystkim posłom i senatorom na jednakowych zasadach, a więc niezależnie od tego jaką funkcję pełni poseł (senator) w parlamencie. Na posiadanie immunitetu nie ma też wpływu fakt równoczesnego pełnienia jakichkolwiek innych funkcji czy urzędów państwowych przez członka parlamentu. Zasadniczym elementem immunitetu formalnego jest zakaz pociągania do odpowiedzialności. Zakaz ten tworzy tzw. ujemną przesłankę procesową, dopóki immunitet nie zostanie uchylony bądź poseł sam nie wyrazi zgody na pociągnięcie go do odpowiedzialności, nie jest dopuszczalne wszczęcie bądź konty-

nuowanie postępowania przeciwko osobie posiadającej immunitet. Uchylenie immunitetu bądź zgoda posła zawsze musi mieć charakter uprzedni.

Przedmiotowy zakres zakazu pociągania do odpowiedzialności został przez art. 105 ust. 2 K. odniesiony do odpowiedzialności karnej. A zatem nie dotyczy on odpowiedzialności cywilnej i podobnej. Niesporne jest też, że immunitet obejmuje wszelkie rodzaje postępowań karno-sądowych tzn. postępowań toczonych przed sądami karnymi, a także przed Trybunałem Stanu.

Konstytucja nadaje immunitetowi formalnemu szeroki zakres, obejmując nim wszelkiego rodzaju powszechne (tzn. dotyczące wszystkich obywateli) postępowania, w których posłowi grozi ukaranie. Immunitet odnosi się więc także do odpowiedzialności karno-administracyjnej oraz odpowiedzialności karno-skarbowej. Poza konstytucyjnym zakresem immunitetu formalnego pozostaje natomiast odpowiedzialność dyscyplinarna i inne formy odpowiedzialności zawodowej nie mające już charakteru powszechnego.

Immunitet formalny odnosi się do wszystkich stadiów postępowania karnego oraz innych postępowań podobnych. Immunitet obejmuje więc; a) postępowanie przygotowawcze (przesłuchiwanie w charakterze podejrzanego, polecenie stawienia się w tym celu, doprowadzenie, przeszukanie, przeglądanie korespondencji), b) postępowanie sądowe na wszystkich jego etapach, c) postępowanie wykonawcze.

Konstytucja odnosi immunitet do wszystkich stadiów postępowania karnego, nie oznacza to jednak, że na każdym z nich niezbędne jest uzyskiwanie zgody ponownej Izby bądź samego posła. Raz udzielona zgoda (na wstępie postępowania przygotowawczego) przez Sejm lub posła skutkuje możliwością podejmowania czynności w dalszych stadiach procesowych, ale bez takiej zgody raz udzielonej, niedopuszczalne jest podejmowanie jakiegokolwiek stadium postępowania wobec posła.

Zakres czasowy immunitetu formalnego pokrywa się z zakresem czasowym sprawowania mandatu. Od dnia ogłoszenia wyników wyborów do dnia wygaśnięcia mandatu poseł nie może być pociągnięty do odpowiedzialności karnej. Immunitet nabywa się zatem z dniem nabycia mandatu (co następuje od dnia ogłoszenia wyników wyborów albo w przypadku uzupełnienia wakatu w składzie Izby - z dniem postanowienia Marszałka Sejmu o wstąpieniu kolejnego kandydata na to miejsce) a więc przed złożeniem ślubowania przez posła.

Immunitet wygasa z dniem ustania mandatu, co Konstytucja określa mianem "wygaśnięcia mandatu". Oprócz ustawowych (ustawa Ordynacja wyborcza do Sejmu) przesłanek wygaśnięcia mandatu sama Konstytucja przewiduje możliwość pozbawienia mandatu orzeczeniem Trybunału Stanu (art. 107 ust. 2 K.).

Dla skuteczności immunitetu ma natomiast znaczenie moment popełnienia czynu mającego stanowić podstawę odpowiedzialności. Postępowanie toczne na tle czynu popełnionego przed nabyciem mandatu parlamentarnego nie staje się objęte immunitetem w momencie nabycia mandatu. Rozwiązanie przyjęte przez Konstytucję jest w tym zakresie odmienne od uformowanego przez Małą Konstytucję i ustawę o wykonywaniu mandatu posła i senatora (art. 8 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu). Ustawa o wykonywaniu mandatu w art. 8 ust. 1 stanowi, iż "zakaz pociągania posła lub senatora do odpowiedzialności (...) dotyczy również czynów popełnionych przed uzyskaniem mandatu. Postępowanie karne wszczęte przed tym terminem, z chwilą uzyskania mandatu ulega zawieszeniu, może ono być podjęte po uzyskaniu zgody Sejmu".

Konstytucja w art. 105 ust. 3 (uchylając przepis ustawy na zasadzie *lex superior i lex posterior derogat lege priori*) w istocie odwraca istniejące przed jej wejściem w życie rozwiązanie, stanowi bowiem, że "Postępowanie karne wszczęte wobec osoby przed dniem wyboru jej na posła ulega na żądanie zawieszeniu do czasu wygaśnięcia mandatu" (w takim przypadku ulega również zawieszeniu na ten czas bieg przedawnienia w postępowaniu karnym).

W rozwiązaniu poprzedzającym Konstytucję, postępowanie karne toczące się przed nabyciem mandatu ulegało z mocy prawa zawieszeniu, przy czym mogło być ono podjęte po uzyskaniu zgody Sejmu. We wprowadzonym Konstytucją rozwiązaniu sytuacja ma się odwrotnie: postępowanie wszczęte przed nabyciem mandatu może toczyć się po nabyciu mandatu, przy czym musi ulec zawieszeniu na żądanie Izby.

2. Ustęp 3 art. 105 K. składa się z kilku elementów; po pierwsze - postępowanie karne wszczęte wobec osoby przed dniem wyboru jej na posła ulega zawieszeniu na żądanie Sejmu; po drugie postępowanie ulega zawieszeniu na żądanie Sejmu - do czasu wygaśnięcia mandatu; po trzecie - w przypadku zawieszenia postępowania na ten czas ulega zawieszeniu bieg przedawnienia w postępowaniu karnym; po czwarte, w przypadku zrzeczenia się przez posła immunitetu nie stosuje się przepisu o możliwości zawieszenia postępowania karnego przez Sejm (ust. 4 art. 105 K.).

Ad. 1. Kiedy Konstytucja stanowi o "postępowaniu karnym" należy przyjąć, iż chodzi o każde postępowanie karne mające na celu pociągnięcie posła do "odpowiedzialności karnej", o której mowa w ust. 2 art. 105 K. W jednolitym konstytucyjnym pojęciu o odpowiedzialności karnej (por. art. 42 ust. 1, 105 ust. 2 i 4, 196, 200, 206, 211 K.) pomieszczone są wszelkie rodzaje odpowiedzialności za czyny zradzające możliwość wymierzenia kary. Konstytu-

cyjne pojęcie odpowiedzialności karnej jest pojęciem szerokim i obejmuje wszystkie rodzaje odpowiedzialności, której konsekwencją może być wymierzenie kary.

Konstytucyjne określenie obejmuje więc wszelkie działania, które mogą skutkować wymierzeniem kary niezależnie od rodzaju ustawy regulującej odpowiedzialność (Kodeks karny, Kodeks wykroczeń, ustawa karno-skarbowa czy jakakolwiek inna ustawa określająca czyny za które wymierzana jest kara) oraz niezależnie od podmiotu wymierzającego karę. W zakresie zatem pociągnięcia posła od odpowiedzialności karnej postępowanie karne, wszczęte wobec osoby przed dniem wyboru jej na posła, ulega zawieszeniu na żądanie Sejmu. Sejm może żądać zawieszenia postępowania karnego niezależnie od stadium w jakim ono się znajduje. Sejm może wyrazić żądanie zawieszenia postępowania znajdującego się w każdym stadium, a więc postępowaniu przygotowawczym, sądowym bądź postępowaniu wykonawczym.

Ad. 2. Postępowanie karne ulega zawieszeniu na żądanie Sejmu - do czasu wygaśnięcia mandatu.

Konstytucja nie określa trybu postępowania Sejmu związanego z "żądaniem zawieszenia postępowania karnego", trybu tego nie reguluje także ustawa o wykonywaniu mandatu z 1996 roku, bo nie była ona po wejściu w życie Konstytucji nowelizowana, nie normuje trybu również Regulamin Sejmu, chociaż po wejściu w życie Konstytucji w życie był on nowelizowany.

Postawić należy pytanie, czy regulaminowy tryb w sprawie wyrażenia przez Sejm zgody na pociągnięcie posła do odpowiedzialności karnej (art. 73-74 R.S.) jest adekwatny do uregulowania immunitetu parlamentarnego w nowej Konstytucji. Artykuł 73 R.S. nie odnosi się wprost do sytuacji opisanej w art. 105 ust. 3 K., ale w literaturze prawniczej, jak i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (uchwała TK W.15/92, OTK 1993, cz. II, 1994, s. 473-481) dopuszcza się możliwość stosowania analogii w zakresie przepisów proceduralnych. Ponieważ tryb zawieszenia postępowania przez Sejm jest rodzajowo tożsamy z wyrażeniem zgody na pociągnięcie posła do odpowiedzialności karnej, to należy uznać, iż możliwe jest zastosowanie trybu opisanego w art. 73 R.S. do wyrażenia żądania zawieszenia toczącego się postępowania karnego wobec parlamentarzysty, jeżeli postępowanie to zostało wszczęte przed dniem wyboru danej osoby na posła. Sprawą nieistotną jest, czy do wszczęcia postępowania doszło na skutek uchylenia immunitetu w poprzedniej kadencji, czy też dana osoba w poprzedniej kadencji nie była parlamentarzystą (zob. także w tej kwestii M. Zubik, *Immunitet parlamentarny a zawieszenie postępowania karnego*, "Państwo i Prawo" 1998, z. 7, s. 61 i n.).

Uznanie *per analogiam* regulaminowych przepisów proceduralnych, odnoszących się do uchylania immunitetu, za właściwe do wyrażenia przez Sejm żądania zawieszenia postępowania karnego, określonego w art. 105 ust. 3 K., czyni, iż uchwała Sejmu powinna być również i w tej sprawie przyjęta kwalifikowaną większością dwóch trzecich głosów przy quorum połowy ogólnej liczby posłów (art. 73 ust. 7 R.S.). Ten restryktywny wymóg przewidziany dla uchwały w sprawie uchylenia przez Sejm immunitetu posła (dodajmy, iż nastąpiła w porównaniu z Małą Konstytucją dekonstytucjonalizacja tego wymogu) może być usprawiedliwiony dla uchylenia immunitetu (chodzi bowiem o ochronę praw mniejszości) nie bardzo natomiast jest przekonujący dla uchwały Sejmu "przyznającej" posłowi immunitet, w tym zakresie - dla wyrażenia żądania zawieszenia postępowania karnego - wystarczyłaby większość zwykła, określana w art. 120 Konstytucji. Sądzę, iż zróżnicowanie wymogu, co do większości niezbędnej dla przyjęcia przez Sejm dwóch różniących się znaczeniowo uchwał, może nastąpić *de lege ferenda*, natomiast *de lege lata* brakuje przekonujących argumentów za zróżnicowaniem wymogów dotyczących większości i quorum. W sytuacji bowiem, kiedy stosujemy tryb z uchylenia immunitetu do zawieszenia postępowania w drodze analogii, zmiana któregośkolwiek z elementów tego trybu (a więc odstępianie od warunków kwalifikowanej większości), nosiłaby znamiona woluntaryzmu.

Na wniosek kogo Sejm mógłby podjąć uchwałę w sprawie zawieszenia postępowania karnego?

Nie ulega wątpliwości, iż organa państwowe (prokurator, sąd) prowadzące postępowanie karne przeciwko osobie, która została wybrana na posła nie są uprawnione do zawieszenia postępowania z mocy prawa. Zawieszenie to, w myśl art. 105 ust. 3 K., może nastąpić dopiero na wyartykułowane żądanie Sejmu. Wydaje się jednak, iż organa państwa stosujące przymus nie powinny przejść obojętnie do porządku nad faktem zmiany statusu prawnego danej osoby. Należy zatem uznać, iż z chwilą powzięcia wiadomości o wyborze osoby, wobec której toczy się postępowanie karne, na posła odpowiedni organ (zależnie od fazy postępowania; Prokurator generalny, władza sądownicza) powinien zawiadomić Izbę o toczącym się postępowaniu. Izba powinna wiedzieć o szczególnej sytuacji prawnej swojego członka, przy czym powiadomienie Sejmu o toczącym się postępowaniu karnym nie stwarza po stronie Sejmu (w świetle art. 105 ust. 3 K.) żadnego obowiązku rozpatrzenia powiadomienia czy ustosunkowania się do niego. Ponieważ uznaje się powszechnie, że cechą prac Sejmu jest - co do zasady - niewiązanie go terminami, tym samym milczenie Izby powinno być rozumiane tak samo, jak niewyrażenie żądania w tej kwestii, a za tym postępowanie może toczyć się we wszystkich swoich stadiach. Jeżeli jednak Sejm w swoim rozstrzygnięciu skorzystałby z

przysługującego mu prawa, postępowanie karne musiałyby zostać zawieszono do czasu wygaśnięcia mandatu (por. M. Zubik, jw., s. 60).

Sejm mógłby żądać zawieszenia postępowania karnego także z własnej inicjatywy (np. wniosku Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich), w tym także wniosku samego zainteresowanego parlamentarzysty.

Powyższe konstatacje wydaje się wypływać z interpretacji art. 105 ust. 3 K., należy jednak uznać, iż *de lege ferenda* ustawodawca powinien uregulować kwestię podmiotów mogących występować do izby z wnioskiem o wyrażenie żądania zawieszenia toczącego się postępowania karnego.

Ad. 3. Podjęcie przez Sejm uchwały w sprawie zawieszenia postępowania karnego do czasu wygaśnięcia mandatu zobowiązuje organ prowadzący postępowanie do niezwłocznego jego przerwania ("zawieszenia"), wydaje się, iż decydująca w tym zakresie byłaby data uchwały Sejmu. Zawieszenie postępowania karnego z mocy uchwały (rozstrzygnięcia) Sejmu powoduje zawieszenie biegu przedawnienia w tym postępowaniu karnym - ten aspekt sprawy na gruncie odpowiednich przepisów procedury karnej jest czytelny i nie wymaga wyjaśnień.

Ad. 4. Ustęp czwarty art. 105 K. przewiduje, iż w przypadku zrzeczenia się przez posła immunitetu nie stosuje się przepisu (ustępu 3 art. 105 K.) o możliwości zawieszenia postępowania karnego przez Sejm. Regulacja zawarta w ust. 4 zd. 2 art. 105 K., dotycząca niestosowania ust. 3, w przypadku zrzeczenia się przez posła immunitetu, nie jest jasna - bowiem instytucje, o których stanowi się w ustępie trzecim i czwartym art. 105 K., nie są tożsame, chociaż zachodzi pomiędzy nimi podobieństwo co do istoty. Ustęp 3 art. 105 K. przewiduje możliwość przyznania (decyzją Sejmu) immunitetu posłowi w pewnej szczególnej sytuacji, a ustęp 4 tegoż artykułu przewiduje możliwość zrzeczenia się immunitetu przez posła. Różne zatem konstrukcje prawne, przewidziane ustępem trzecim i czwartym art. 105 K. dają się więc sprowadzić do wspólnego "mianownika" - jest nim formalny immunitet poselski. Wydaje się, iż można uznać, że skoro z mocy Konstytucji przysługuje posłowi prawo zrzeczenia się immunitetu, to ma on możliwość także decydowania o zawieszeniu postępowania karnego wszczętego przed dniem jego wyboru na posła. Można chyba uznać, iż ust. 3 art. 105 stwarza dla posła pewną ekspektatywę immunitetu, co do której może się on ustosunkować mając prawo zrzeczenia się immunitetu sformułowane w ust. 4 zd. 1 art. 105 Konstytucji.

Wydaje się zatem, iż sens zawartego w ust. 4 zd. 2 art. 105 K. wyłączenia ustępu trzeciego art. 105 K. polega na tym, iż zgoda posła na kontynuację postępowania karnego, wszczętego przed uzyskaniem mandatu, a po jego nabytciu, wyłączałaby możliwość zawieszenia postępowania przez Sejm. Należy zatem uznać, iż jeżeli osoba po dniu jej wyboru na stanowisko posła, wyraziłaby wyraźną wolę (oświadczenie pisemne) o tym, iż domaga się kontynuowania postępowania karnego wszczętego przed wyborem jej na posła, to deklaracja taka wyłączałaby możliwość podjęcia przez Sejm uchwały, wyrażającej żądanie zawieszenia takiego postępowania. Skoro bowiem poseł może zrzec się immunitetu, to ma też chyba prawo (sens ust. 4 zd. 2 art. 105 K.) skutecznego sprzeciwienia się "przyznania" mu immunitetu - co w istocie przewiduje ust. 3 art. 105 K.

Nie podzielam bowiem poglądu wyrażonego w literaturze (zob. M. Zubik, *Immunitet parlamentarny w nowej Konstytucji*, "Państwo i Prawo" 1997 z. 9, s. 24), iż wyłączenie ust. 3 zawarte w ust. 4 zd. 2 art. 105 K. odnosi się do sytuacji ponownego wyboru danej osoby na posła. Tzn. Sejm nie miałby możliwości zawieszenia postępowania karnego wobec posła, który w minionej (poprzedniej) kadencji zrzekł się immunitetu w tożsamej sprawie. Według tego poglądu ponowny wybór danej osoby na posła nie daje parlamentarzystom ochrony immunitetu formalnego w sprawie, którą wszczęto przeciwko niemu po zrzeczeniu się immunitetu i przed dniem ponownego wyboru.

Brzmienie art. 105 K., a zwłaszcza ustępów 3 i 4 tegoż artykułu, nie daje podstaw do uznania, iż zastosowanie konstrukcji przewidzianych w ust. 3 i 4 zd. 2 art. 105 warunkowane jest odrębnością (rozdzielnością) kadencyjną.

3. Artykuł 105 ust. 4 przewiduje instytucję zrzeczenia się przez posła immunitetu formalnego. Zrzeczenie się przez posła immunitetu ("poseł może wyrazić zgodę na pociągnięcie go do odpowiedzialności karnej") wyłącza (ust. 4 zd. 2 art. 105 K.) zgodę Sejmu o pociągnięcie posła do odpowiedzialności karnej, o której mowa w ust. 2 art. 105 K. Zgoda posła na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej zastępuje zgodę Izby, w świetle brzmienia ust. 4 art. 105 K., Izba decyzji przedstawiciela nie może się sprzeciwić. W obecnym stanie prawnym zrzeczenie się immunitetu przez posła może nastąpić bezpośrednio na podstawie art. 105 ust. 4 Konstytucji, wynika to z bezpośredniej stosowności norm Konstytucji (art. 8 ust. 2 K.). Brak regulacji ustawowej (art. 11 ustawy o wykonywaniu mandatu został uchylony przez ust. 4 art. 105 Konstytucji) i regulaminowej, wiążącej się ze zrzeczeniem się immunitetu, nie stanowi żadnej prawnej przeszkody w dokonaniu jednostronnej czynności prawnej jaką jest oświadczenie woli ze strony posła o zrzeczeniu się immunitetu.

Zrzeczenie się immunitetu przez posła musi odpowiadać kilku wymogom:

Po pierwsze - poseł może wyrazić zgodę na pociągnięcie go do odpowiedzialności karnej tylko w ściśle określonej sprawie, z uwzględnieniem tożsamości czynu.

Uchylenie immunitetu a także zgoda posła na uchylenie immunitetu musi zawsze dotyczyć konkretnego postępowania, w konkretnej sprawie i przeciwko konkretnej osobie; nie jest możliwe generalne uchylenie czy zrzeczenie się immunitetu dla określonego typu spraw czy wobec wszystkich czynów, jakie mógłby poseł popełnić;

Po drugie - zrzeczenie się immunitetu przez posła musi dokonać się w sposób nie budzący wątpliwości, tak co do dobrowolności, jak i w świadomości aktu woli. Zrzeczenie się immunitetu powinno zostać dokonane w sposób sformalizowany (analogicznie jak w praktyce realizuje się zrzeczenie mandatu), warunkiem więc koniecznym jest zrzeczenie się immunitetu w formie pisemnej. Trafnie pisze się w literaturze (zob. *Immunitet parlamentarny*, jw. s. 24) iż domniemanie zrzeczenia się immunitetu, jak i poprzestanie organów państwa na uznaniu takiego stanu *per facta concludentia* byłoby nadużyciem możliwości zrzeczenia się immunitetu. Niedopuszczalna byłaby jakakolwiek postać zrzeczenia się immunitetu *in blanco*, przypomnijmy, iż oświadczenia poselskie o zrzeczeniu się *mandatu in blanco* zostały w Sejmie I kadencji uznane za zdecydowanie niedopuszczalne.

Po trzecie - poseł może zrzec się immunitetu po przystąpieniu do wykonywania mandatu, o którym mowa w art. 2 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu.

Poseł może zrzec się immunitetu, który mu przysługuje z powodu przestępstwa popełnionego przed dniem ogłoszenia wyników wyborów, jeżeli przed tym dniem (ogłoszenie wyników wyborów) nie wszczęto wobec niego postępowania karnego oraz z powodu popełnienia przestępstwa po dniu jego wyboru na posła, a więc czynu popełnionego w czasie trwania kadencji. Poseł może też wyrazić wolę (oświadczyć), aby postępowanie karne wszczęte wobec niego przed dniem jego wyboru na posła było kontynuowane. To oświadczenie woli o kontynuacji postępowania karnego, wszczętego przed dniem jego wyboru na posła nie jest zrzeczeniem się immunitetu w ścisłym tego słowa znaczeniu, o którym mowa w art. 105 ust. 4 zd. 1, ale oświadczenie takie uznaliśmy za dopuszczalne w świetle ust. 4 zd. 2 i ust. 3 art. 105 Konstytucji, oświadczenie takie, jak wskazaliśmy wyżej, wyłączałyby możliwość podjęcia przez Sejm uchwały o zawieszeniu takiego postępowania.

Po czwarte - zrzeczenia się immunitetu poseł może dokonać tylko w sposób trwały, tzn. nieskuteczne prawnie (analogicznie jak przy zrzeczeniu się mandatu) byłoby wycofanie oświadczenia o zrzeczeniu się mandatu. Zarówno uchylenie immunitetu przez Sejm, jak i zrzeczenie się immunitetu przez samego posła ma charakter trwały - nie ma możliwości uchylenia, a w przypadku parlamentarzysty wycofania czy zawężenia raz podjętej uchwały bądź decyzji o uchyleniu immunitetu.

Należy uznać, iż tak jak uchylenie, tak i decyzja posła o zrzeczeniu się immunitetu odnosi się do wszystkich stadiów postępowania karnego w okresie piastowania mandatu.

Po piąte - zrzeczenie się immunitetu przez posła nie musi być poddane regulaminowej procedurze właściwej dla uchylenia immunitetu przez Sejm bądź wyrażenia przez Sejm żądania zawieszenia postępowania karnego, o którym mowa w ust. 3 art. 105 K. Należy jednak uznać, iż zrzeczenie się immunitetu, skierowane do Marszałka Sejmu, na zasadach analogicznych jak w procedurze zrzeczenia się mandatu (ustawa Ordynacja wyborcza do Sejmu uznaje w procedurze zrzeczenia się i obsadzania mandatu właściwość Marszałka Sejmu), powinno zostać ogłoszone przez Marszałka Sejmu w Dzienniku Urzędowym "Monitor Polski". Ogłoszenie tej konkretno-indywidualnej decyzji podkreśli jej nie tylko publiczno-prawny charakter, ale także uczyni ją jawną, trwałą oraz dostępną dla szerszego kręgu zainteresowanych adresatów, zwłaszcza organów państwowych uczestniczących w poselskim procesie karnym. Przypomnijmy, że w myśl Regulaminu Sejmu uchwała Izby o uchyleniu immunitetu posła jest publikowana (art. 73 ust. 9 R.S.) w Monitorze Polskim.

Kwestia zrzeczenia się immunitetu nasuwa pytanie co do czasowych skutków tej decyzji poselskiej. A więc, czy zrzeczenie się immunitetu ogranicza się w skutkach do kadencji, w której zostało dokonane, czy też, w przypadku wyboru posła na kolejną kadencję, rozciąga się na tę nową kadencję?

Na tle instytucji uchylenia immunitetu poselskiego przez Sejm wyrażone zostały dwa poglądy; jeden wskazujący, iż decyzja Sejmu ma charakter ostateczny, ale w czasie kadencji, w której została podjęta (zob. J. Mordwiłko, *Opinia w sprawie możliwości powtórnego rozpatrywania przez Sejm wniosku o wyrażenie zgody na pociągnięcie posła do odpowiedzialności karnej*, "Przegląd Sejmowy" nr 1(13)96, s. 98-101). Inne stanowisko zajął Z. Czeszejko-Sochacki (*Prawo parlamentarne w Polsce*, Wyd. Sejmowe 1997, s. 84), stwierdzając, iż kwestia jest złożona, stąd jej sporność niemniej autor skłania się do poglądu, iż uchwała Sejmu w sprawie wyrażenia zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej, podjęta na gruncie tych samych podmiotowo-przedmiotowych przesłanek, jest z procesowego punktu widzenia zasadniczo ostatecznym rozstrzygnięciem - zarówno w kwestii uchylenia immunitetu, jak i braku takiej zgody. Więż personalna (konkretny, oznaczony imiennie członek parlamentu) i więż rzeczowa (mandat jako podmiot ochrony) istnieje nadal. Inne stanowisko zdaniem autora rodziłoby niebezpieczeństwo, że uchylenie immunitetu byłoby zdeterminowane układem sił politycznych w parlamencie, gdy tymczasem rozstrzygnięcie Sejmu jest aktem polityczno-prawnym, a nie czysto politycznym. Jeżeli wyborcy, mimo wiedzy o zawisłym postępowaniu kar-

nym i o niewyrażeniu zgody przez Sejm na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej dokonują ponownego wyboru, to ich decyzja ma charakter polityczny przy niezmiennych aspektach prawnych.

Mając świadomość kontrowersyjności zagadnienia i odnosząc się ze zrozumieniem do argumentów prof. Z. Czeszejko-Sochackiego podtrzymuję pogląd o ostateczności rozstrzygnięcia Sejmu w ograniczonym horyzoncie czasowym, tj. trwającej kadencji. Dla przyjęcia takiego stanowiska przede mną decydujące są dwie fundamentalne zasady funkcjonowania parlamentu: autonomia Izby (w tym autonomia personalna) oraz zasada dyskontynuacji. Stosownie zatem do stanowiska opartego na tych dwóch zasadach działania parlamentu uznają, iż zarówno uchwała Sejmu o uchyleniu immunitetu, jak i zrzeczenie się immunitetu przez samego posła stanowią rozstrzygnięcia ostateczne, ale w obrębie kadencji, w której zapadły. W przypadku ponownego wyboru osoby na posła immunitet uchylony decyzją izby bądź zrzeczony "odżywa" w nowej kadencji, co stwarza konieczność ponownego wypowiedzenia się Izby lub ponownego zrzeczenia się w przypadku powtórnego wyboru osoby na posła. Taki pogląd oznacza także, iż w przypadku zrzeczenia się immunitetu przez posła w minionej kadencji możliwe jest zawieszenie w nowej kadencji postępowania karnego przez Sejm (z mocy art. 105 ust. 3 zd. 1 K.) w przypadku ponownego wyboru tej osoby na stanowisko posła.

Wydaje się, iż cała powyższa problematyka zachowa swoją sporność dopóty dopóki ustawodawca nie zajmie wyraźnego stanowiska i nie dokona jej wyraźnej regulacji.

Wskazane w drodze wykładni doktrynalnej różne aspekty związane z zawieszeniem postępowania karnego przez Sejm (art. 105 ust. 3 K.) oraz zrzeczenia się immunitetu przez posła muszą w poważnym zakresie zostać *de lege ferenda* uregulowane w ustawie (art. 105 ust. 6 K.) oraz Regulaminie Sejmu.

Art. 73a. *W wypadku zgłoszenia przez uprawniony organ wniosku w sprawie wyrażenia zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej posła, członka Komisji do Spraw Służb Specjalnych, za przestępstwo naruszenia tajemnicy państwowej i służbowej, Prezydium Sejmu wykonuje w stosunku do niego zadania Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich, o których mowa w art. 73.*

Art. 73b. *Przepisy art. 73a stosuje się odpowiednio do posła - członka Komisji Etyki Poselskiej, w przypadku naruszenia tajemnicy służbowej.*

Art. 74. *W sprawach, o których mowa w art. 72-73b, poseł może ustanowić swojego obrońcę spośród posłów.*

Rozdział 5a

Komisja do Spraw Służb Specjalnych i postępowanie w Komisji

Art. 74a. 1. *W skład Komisji do Spraw Służb Specjalnych wchodzi nie więcej niż siedmiu posłów.*

2. *Sejm, na wniosek Prezydium Sejmu, w drodze uchwały, ustala liczbę członków Komisji do Spraw Służb Specjalnych.*

3. *Zgłoszenia kandydatów na członków Komisji dokonują przewodniczący klubów poselskich lub grupy co najmniej 35 posłów. Zgłoszenie składa się Marszałkowi Sejmu.*

4. *Sejm, na wniosek Prezydium Sejmu, zgłoszony po zasięgnięciu opinii Konwentu Seniorów, wybiera skład osobowy Komisji w głosowaniu łącznym.*

Wojciech Odrowąż-Sypniewski
28.11.97

Opinia na temat wykładni art. 74a ust. 4 Regulaminu Sejmu (tryb powołania Komisji ds. Służb Specjalnych)

Stosownie do art. 74a ust. 2 RS Izba, na wniosek Prezydium Sejmu ustala w drodze uchwały liczbę członków Komisji ds. Służb Specjalnych. Tak ustalona liczebność składu Komisji nie może przekraczać 7 członków (art. 74a ust. 1).

Regulamin przewiduje, iż kandydatów na członków Komisji mogą zgłaszać przewodniczący klubów poselskich lub grupy co najmniej 35 posłów (art. 74a ust. 3).

Przepis, którego analizie poświęcona jest niniejsza opinia stanowi: "Sejm, na wniosek Prezydium Sejmu, zgłoszony po zasięgnięciu opinii Konwentu Seniorów, wybiera skład osobowy Komisji w głosowaniu łącznym".

Powstaje pytanie czy w przypadku, gdy liczba zgłoszonych kandydatur na członków Komisji jest większa niż ustalona uchwałą Sejmu liczba członków składu Komisji, wniosek Prezydium Sejmu obejmować powinien wszystkie zgłoszone kandydatury, czy też liczbę kandydatur odpowiadającą liczbie "miejsc" w Komisji?

Stanowisko pierwsze zakłada, iż art. 74a ust. 4 zawiera normę czysto proceduralną, określającą tryb podjęcia przez Sejm decyzji ustalającej skład Komisji. W konsekwencji Prezydium powinno przedstawić wszystkie kandydatury wraz z opinią Konwentu Seniorów na ich temat. Zasada łącznego głosowania realizowana mogła by być w ten sposób, iż posłowie głosowaliby na listę, na której znajdują się wszystkie kandydatury. Akt głosowania polegałby na zaznaczeniu na liście odpowiedniej liczby nazwisk, nie większej niż ustalona uchwałą Sejmu liczba członków Komisji (głos ważnie oddany).

Stanowisko drugie zakłada, iż w przypadku, gdy liczba kandydatur przekracza liczbę "miejsc" w Komisji, Prezydium Sejmu dysponuje prawem wstępnej selekcji kandydatur. Wniosek obejmuje wówczas liczbę nazwisk odpowiadającą liczebności składu Komisji. W akcie głosowania Izba podejmuje uchwałę odnośnie całego składu.

W ocenie autora niniejszej opinii właściwe jest stanowisko drugie. Pogląd ten uzasadniają trzy argumenty:

1. Wykładnia semantyczno-logiczna art. 74a ust. 4

Analizowany przepis zawiera wyraźną dyspozycję ustawodawcy, aby decyzja, której przedmiotem jest ustalenie składu Komisji, podejmowana była w głosowaniu łącznym.

Stwierdzić należy, iż jakkolwiek Regulamin Sejmu nie zawiera legalnej definicji głosowania łącznego to jednak uznać można, iż pojęcie to należy do kategorii tzw. pojęć zastanych, bowiem posiada utrwalony przez praktykę sens prawny (warto wskazać, że RS posługuje się pojęciem głosowania łącznego obok art. 74a ust. 4 również w art. 5 (wybór sekretarzy tymczasowych), art. 25 ust. 2 (wybór członków TS, członków Rady Polityki Pieniężnej oraz posłów-członków KRS), art. 61b ust. 5 (wniosek Prezesa RM w sprawie wyboru Rady Ministrów)).

Przeprowadzona w oparciu o stenogramy analiza praktyki Sejmu II kadencji pozwala stwierdzić, iż głosowanie łączne było dotychczas zawsze traktowane, jako głosowanie całego składu, którego dotyczy podejmowany wybór. Wydaje się więc, iż panująca praktyka jest w tym miejscu całkowicie zgodna z *ratio legis* instytucji głosowania łącznego. Ideą leżącą u podstaw tej instytucji jest stworzenie warunków proceduralnych, które gwarantować mają maksymalnie harmonijne funkcjonowanie powoływanego organu. W konsekwencji wydaje się, iż zakres znaczeniowy pojęcia "głosowanie łączne" obejmować musi obok - tożsamości aktu głosowania, w którym podejmowana jest decyzja oraz tożsamości czasowej tego aktu (jedno głosowanie w tym samym przedziale czasowym) - również tożsamość składu kandydatur będących przedmiotem decyzji. Oznacza to brak możliwości selekcji poszczególnych kandydatur w akcie głosowania.

Innymi słowy głosowanie łączne to tylko takie głosowanie, w którym przedmiotem decyzji nie są poszczególne kandydatury lecz cały (konkretny) ich skład.

Konkluzją tej części rozważań jest pogląd, iż wniosek, który Prezydium Sejmu przedkłada Izbie obejmować powinien liczbę kandydatur odpowiadającą liczbie składu Komisji. Oznacza to, iż Prezydium Sejmu współdziałając z Konwentem Seniorów dysponuje prawem preselekcji kandydatów, w przypadku, gdy liczba kandydatur jest większa niż liczba "miejsc" w Komisji.

2. Wykładnia historyczna

Prawo Prezydium Sejmu do dokonania preselekcji kandydatów potwierdza analiza genezy przepisów, będących w tym miejscu przedmiotem interpretacji.

Rozdział 5a działu II "Komisja do Spraw Służb Specjalnych i postępowanie w Komisji" został wprowadzony do Regulaminu Sejmu nowelą z dnia 27 kwietnia 1995 r. (M. P. Nr 23, poz. 71).

Posel-sprawozdawca przedstawiając Izbie stanowisko Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich w zakresie proponowanej zmiany Regulaminu w dniu 27 kwietnia 1995 r. (48 posiedzenie Sejmu II kadencji) stwierdził (w odpowiedzi na szczegółowe pytanie):

"(...) Zgodnie z brzmieniem art. 74a ust. 4 Sejm, na wniosek Prezydium Sejmu zgłoszony po zasięgnięciu opinii Konwentu Seniorów, wybiera skład osobowy Komisji w głosowaniu łącznym. A więc wszystkie propozycje, które wpłyną do Prezydium Sejmu, będą przez nie selekcjonowane. Prezydium Sejmu ustali - na zasadzie, rozumiem, consensusu, bo opiniować będzie Konwent Seniorów - skład i zaproponuje liczbę osób - w tej chwili już wiemy, że nie więcej niż siedem - i Sejm będzie mógł tę siódemkę zaakceptować bądź odrzucić. Nie będzie mógł natomiast wybierać wewnątrz tej siódemki."

3. Dotychczasowa praktyka (precedens) związana z trybem wyboru członków Komisji ds. Służb Specjalnych

Przedstawione wyżej stanowisko znajduje swoje uzasadnienie w dotychczasowej praktyce związanej z powołaniem składu Komisji ds. Służb Specjalnych. Sejm II kadencji w dniu 23 czerwca 1995 r. podjął uchwałę, która ustaliła liczbę członków Komisji na siedmiu oraz określała termin zgłaszania kandydatów.

Analiza stenogramu z 29 września 1995 r. (61 posiedzenie Sejmu) pozwala stwierdzić, iż Prezydium Sejmu przedłożyło Izbie wniosek zawierający siedem kandydatur, dokonując wcześniej selekcji spośród wszystkich kandydatów zgłoszonych przez uprawnione podmioty.

Art. 74b. 1. Pierwsze posiedzenie Komisji do Spraw Służb Specjalnych zwołuje i prowadzi Marszałek Sejmu. Na posiedzeniu tym Komisja wybiera ze swego grona prezydium komisji w składzie: przewodniczący i jego zastępca.

2. Uchwały Komisji zapadają bezwzględną większością głosów, w obecności co najmniej połowy liczby członków Komisji.

3. Komisja ustala szczegółowo tryb swojej pracy i podejmowania rozstrzygnięć.

4. Dostęp członków Komisji do wiadomości stanowiących tajemnicę państwową o szczególnie ważnym znaczeniu dla obronności Państwa, Sił Zbrojnych i bezpieczeństwa Państwa określają przepisy o tajemnicy państwowej i służbowej; o upoważnienie członków Komisji do dostępu do tych wiadomości występuje Marszałek Sejmu do Ministra Obrony Narodowej lub Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Art. 74c. 1. Posiedzenia Komisji do Spraw Służb Specjalnych są zamknięte. Przepisu art. 80 ust. 1 nie stosuje się.

2. Posiedzenia wspólne, odbywane z innymi komisjami, mogą być jawne.

3. Przewodniczący Komisji zaprasza osoby inne niż określone w art. 79 ust. 1 do wzięcia udziału w pracach Komisji za pośrednictwem lub po powiadomieniu Marszałka Sejmu oraz Ministra Obrony Narodowej lub Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Osoby zaproszone składają przewodniczącemu Komisji pisemne zobowiązanie zachowania tajemnicy w zakresie udostępnionych im wiadomości stanowiących tajemnicę państwową i służbową.

Art. 74d. Komisja uczestniczy, w sprawach dotyczących służb specjalnych, w postępowaniu z projektami ustaw budżetowych i innymi planami finansowymi Państwa oraz w rozpatrywaniu sprawozdań z ich wykonania, przedstawiając opinię właściwym komisjom.

Wojciech Odrowąż-Sypniewski

15.11.95

Opinia w sprawie wykładni przepisu art. 74d Regulaminu Sejmu

Art. 74d Regulaminu Sejmu stanowi, że "Komisja uczestniczy, w sprawach dotyczących służb specjalnych, w postępowaniu z projektami ustaw budżetowych i innymi planami finansowymi Państwa oraz w rozpatrywaniu sprawozdań z ich wykonania przedstawiając opinię właściwym komisjom." Analiza tego przepisu napotyka na trudność związaną z wykładnią formuły "właściwe komisje". Powstaje bowiem dylemat, czy właściwymi komisjami, którym

Komisja do Spraw Służb Specjalnych powinna przedstawić rzeczoną "opinię" jest w zakresie budżetu Urzędu Ochrony Państwa Komisja Administracji i Spraw Wewnętrznych, a w zakresie budżetu Wojskowych Służb Informacyjnych Komisja Obrony Narodowej, czy też w obu przypadkach właściwą komisją jest tylko Komisja Polityki Gospodarczej, Budżetu i Finansów?

Literalna interpretacja powołanego przepisu zdaje się wskazywać na prawdziwość poglądu pierwszego. Liczba mnoga terminu komisja ("... właściwym komisjom") jednoznacznie wskazuje, że komisji, które w tym przypadku są właściwe, jest kilka, a nie jedna. Wydaje się również, że jeśli Ustawodawca chciałby "pominąć" udział Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych oraz Komisji Obrony Narodowej w rozpatrywaniu części projektu budżetu dotyczących służb specjalnych i sprawozdań z ich wykonania, to posłużyłby się formułą "przedstawiając opinię Komisji Polityki Gospodarczej, Budżetu i Finansów".

Na rzecz poglądu drugiego, który autorowi opinii wydaje się bardziej przekonujący, sformułować można argumenty natury systemowej. Zaprezentowana wykładnia w stopniu niedostatecznym uwzględnia szczególnie charakter i zakres działania Komisji do Spraw Służb Specjalnych. Załącznik do Regulaminu Sejmu określa ten zakres w pkt. 1a m.in. jako "... opiniowanie projektu budżetu w zakresie dotyczącym służb specjalnych oraz sprawozdania z jego wykonania ...". Jakkolwiek zakres działania komisji sejmowych nie ma charakteru rozłącznego, szereg kwestii mieści się w zakresie wielu komisji, to jednak przyjąć należy, że intencją Ustawodawcy czyniącego ten podział było uniknięcie wzajemnego "dublowania się" prac poszczególnych komisji. Jeśli zatem można by przyjąć, że zakres działania Komisji do Spraw Służb Specjalnych "mieści się" w części w zakresie działania Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych,¹ a w części w zakresie działania Komisji Obrony Narodowej,² to jednak bezsprzecznie intencją Ustawodawcy wydzielającego obszar kompetencji tej Komisji było rozgraniczenie sfer działania wszystkich trzech komisji.

Art. 58 ust. 1 w związku z art. 57 przewiduje generalną kompetencję Komisji Polityki Gospodarczej, Budżetu i Finansów w zakresie rozpatrywania projektu ustawy budżetowej oraz sprawozdań z jej wykonania. Przepis ten przewiduje zarazem, że "poszczególne części tych projektów i sprawozdań rozpatrują także właściwe komisje sejmowe, które przekazują swoje wnioski Komisji Polityki Gospodarczej, Budżetu i Finansów". Sens określonego w ten sposób trybu polega na tym, że jakkolwiek na Komisji Polityki Gospodarczej, Budżetu i Finansów spoczywa główny ciężar prac związanych z rozpatrywaniem projektów i sprawozdań (por. art. 59), to znaczący udział w pracach związanych z rozpatrywaniem poszczególnych części należy również do zakresu działania właściwych przedmiotowo komisji.

Jak wynika z przepisu, którego wykładnia jest przedmiotem niniejszej opinii Komisja do Spraw Służb Specjalnych "uczestniczy w postępowaniu z projektami ustaw budżetowych ... oraz w rozpatrywaniu sprawozdań z ich wykonania". W kontekście określonego w pkt 1a Załącznika do Regulaminu zakresu działania tej Komisji trzeba przyjąć, że Komisja do Spraw Służb Specjalnych przedstawia swoją opinię bezpośrednio i jedynie Komisji Polityki Gospodarczej, Budżetu i Finansów.

Dodatkowo pogląd taki wspierany jest przez argument, że pośredni udział Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych oraz Komisji Obrony Narodowej w żaden sposób nie może zmienić (uzupełnić, pogłębić) wniosków Komisji do Spraw Służb Specjalnych bowiem rzeczonym Komisjom nie przysługują uprawnienia pozwalające na właściwą analizę spraw, które stały się przedmiotem wniosków. W takiej sytuacji pośredni udział obu tych Komisji musiałby ograniczyć się do przekazania otrzymanych wniosków Komisji do Spraw Służb Specjalnych do Komisji Polityki Gospodarczej, Budżetu i Finansów. Takie rozwiązanie niepotrzebnie wydłuża całą procedurę.

Art. 74e. 1. Protokół z posiedzenia Komisji do Spraw Służb Specjalnych oraz sprawozdania, o których mowa w art. 90 ust. 1 i art. 94 ust. 1, stanowią tajemnicę państwową, z wyjątkiem protokołów oraz sprawozdań z jawnych posiedzeń wspólnych, odbywanych z innymi komisjami. Komisja przedkłada protokoły oraz sprawozdania Marszałkowi Sejmu.

2. Z przebiegu posiedzenia Komisji do Spraw Służb Specjalnych nie sporządza się biuletynu; jednakże z jawnych posiedzeń wspólnych, odbywanych z udziałem Komisji do Spraw Służb Specjalnych, sporządza się biuletyn, o którym mowa w art. 92 ust. 1 i 3.

1 "Sprawy administracji państwowej oraz bezpieczeństwa, ładu i porządku publicznego" - pkt. 1 Załącznika.

2 "Sprawy obronności państwa, dotyczące zwłaszcza działalności sił zbrojnych, systemu oraz funkcjonowania obrony terytorialnej kraju i obrony cywilnej, wykonywania obowiązków w dziedzinie umacniania obronności przez organy państwowe, organizacje spółdzielcze i społeczne oraz przez obywateli, a także sprawy zakładów przemysłu obronnego" - pkt 9 Załącznika .

3. Komisja może ustalić dla prasy, radia i telewizji komunikat z posiedzenia Komisji, w miarę potrzeby konsultując jego treść z Ministrem Obrony Narodowej lub Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Art. 74f. Z uwzględnieniem zmian wynikających z przepisów niniejszego rozdziału, do Komisji do Spraw Służb Specjalnych i posłów wybranych do tej Komisji stosuje się odpowiednio przepisy Regulaminu Sejmu. Służbami specjalnymi w rozumieniu niniejszego regulaminu są: Urząd Ochrony Państwa oraz Wojskowe Służby Informacyjne.

Rozdział 5b

Komisja Etyki Poselskiej

Art. 74g. 1. W skład Komisji Etyki Poselskiej wchodzi posłowie reprezentujący wszystkie kluby poselskie po jednym członku z każdego klubu.

2. Kandydatów na członków Komisji zgłaszają przewodniczący klubów.

3. Na kandydata na członka Komisji proponuje się osobę o nieposzlakowanej opinii i wysokim autorytecie moralnym.

4. Kandydat na członka Komisji lub członek Komisji może wnieść umotywowane zastrzeżenie do członkostwa w Komisji innego kandydata, a zastrzeżenie takie wstrzymuje dokonanie wyboru Komisji przez Sejm. Jeżeli zastrzeżenie mimo wyjaśnień nie zostanie cofnięte, uprawnieni zgłaszają niezwłocznie nową kandydaturę.

5. Wybór Komisji następuje, jeżeli nie ma zastrzeżeń do kandydatów. Sejm dokonuje wyboru członków Komisji w głosowaniu łącznym.

6. W przypadku zmiany przynależności klubowej członek Komisji składa rezygnację z jej członkostwa.

Art. 74h. 1. Do posiedzeń Komisji, na których rozpatruje się sprawy wynikające z majątkowych oświadczeń poselskich, stosuje się przepisy art. 74b ust. 2, art. 74c ust. 1 i art. 74e ust. 1 i 2.

2. Wiadomości uzyskane w toku prac Komisji, o których mowa w ust. 1, są tajemnicą służbową w rozumieniu przepisów o tajemnicy państwowej i służbowej.

Janusz Mordwiłko
2.03.98

Odpowiedź na pytanie "czy Komisja Etyki jest właściwym organem dla rozpatrywania poselskich oświadczeń majątkowych?"

Odpowiedź na postawione pytanie o właściwość sejmowej Komisji Etyki w zakresie rozpatrywania poselskich oświadczeń majątkowych może być udzielona jedynie przez pryzmat obowiązujących *de lege lata* przepisów prawnych, kwestia celowości czy słuszności wyposażenia tej Komisji w kompetencje związane z analizą oświadczeń majątkowych mogła być rozważana bądź przed uchwaleniem odpowiednich przepisów Regulaminu Sejmowego bądź może być ujmowana w formę wniosków *de lege ferenda* przydatnych dla opracowania nowego regulaminu.

Ustawa o wykonywaniu mandatu posła i senatora, która weszła w życie z dniem 1 lipca 1996 r. stanowiła w art. 35 ust. 2, iż ujawnienie oświadczenia poselskiego może nastąpić decyzją Prezydium Sejmu "po zasięgnięciu opinii Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich". Tak więc ustawa *expressis verbis* wymieniła Komisję Regulaminową i Spraw Poselskich jako tą która jest właściwą do zajmowania się niektórymi aspektami oświadczeń majątkowych. W ustępie trzecim, art. 35 ustawy nie wymieniono już co prawda nazwy komisji uprawnionej do dokonywania analizy danych zawartych w poselskich oświadczeniach, ale Sejm przyjął, iż będzie to także Komisja Regulaminowa, bo w swoim Regulaminie postanowił (art. 22 ust. 1) iż za naruszenie lub niedopełnienie obowiązków "określonych w art. 33-35" ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, Prezydium Sejmu może po zasięgnięciu opinii Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich, zastosować wobec posła wymienione w tym przepisie sankcje.

Po wejściu w życie ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, Sejm dokonał zmiany swojego Regulaminu (uchwała z dnia 4 lipca 1996 r. MP Nr 43, poz. 419), powołując do życia Komisję do Spraw Oświadczeń o Stanie Majątkowym "w składzie Prezydium Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich". Była to zatem samodzielna komisja stała, do której zadań należała analiza danych zawartych w oświadczeniach majątkowych, składanych przez posłów Marszałkowi Sejmu oraz przedstawiania wyników analizy Prezydium Sejmu. Komisja ta (art. 1b Załącznika) będąc samodzielną komisją szczególnego rodzaju, miała działać na pewnych właściwych jej zasadach - zwłaszcza odnoszących się do jawności obrad. Regulamin wskazywał nadto, iż wiadomości uzyskane w toku prac Komisji stanowiły tajemnicę służbową w rozumieniu ustawy o tajemnicy państwowej i służbowej.

Do czasu dokonania nowelizacji Regulaminu Sejmu z dnia 28 października 1997 r. (MP Nr 80, poz. 779) kwestia organu sejmowego zajmującego się majątkowymi oświadczeniami poselskimi była pod względem prawnym dosyć klarowna. Ustawa czyniła komisję właściwą Komisję Regulaminową, ale Regulamin Sejmu ten zakres jej uprawnień zmodyfikował bowiem obok Komisji Regulaminowej sprawą analizy oświadczeń majątkowych miała się zajmować szczególna Komisja do Spraw Oświadczeń o Stanie Majątkowym. Zgodność rozwiązania regulaminowego z ustawą zapewniał skład Komisji Oświadczeń Majątkowych, która z mocy przepisu regulaminowego składała się z Prezydium, Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich. W ten sposób zachodził związek organizacyjno-personalny pomiędzy Komisją Regulaminową a Komisją Oświadczeń o Stanie Majątkowym, Komisja ta mając status samodzielnej komisji była z punktu widzenia składu personalnego swoistą podkomisją Komisji Regulaminowej.

Sytuacja prawna uległa pewnej komplikacji po zmianie Regulaminu Sejmu z dnia 28 października 1997 r. (MP Nr 80, poz. 779).

Ustawa o wykonywaniu mandatu posła i senatora nie uległa zmianie, pozostał więc w powyżej wskazanym brzmieniu jej art. 35. Natomiast nowela do Regulaminu Sejmu z 28 października 1997 r. zniósła Komisję Oświadczeń o Stanie Majątkowym ustanawiając nową stałą komisję - Komisję Etyki Poselskiej.

Komisja Etyki Poselskiej została uznana za właściwą w sprawach posłów, którzy "zachowują się w sposób nieodpowiadający godności posła", a nadto w uprawnienia przysługujące przed zmianą Regulaminu, Komisji Oświadczeń o Stanie Majątkowym tyle, że nieco szerzej określone, bowiem Regulamin uznał, iż na jej posiedzeniach "rozpatruje się sprawy wynikające z majątkowych oświadczeń poselskich". Najbardziej istotne jest jednak to, że Komisja Etyki Poselskiej została wkomponowana do systemu komisji stałych (art. 19 ust. 1 RS) oraz że w stosunku do Komisji Oświadczeń Majątkowych inny jest jej skład. W skład Komisji Etyki wchodzi bowiem posłowie reprezentujący wszystkie kluby poselskie po jednym członku z każdego klubu (art. 74 ust. 1g RS). Tak więc po zmianie Regulaminu Sejmu z października 1997 r. nie zachodzi już swoista więź organizacyjna, a przede wszystkim personalna z Komisją Regulaminową i Spraw Poselskich, w świetle Regulaminu są to dwie odrębne stałe komisje sejmowe.

Zmiana Regulaminu dokonana oczywiście uchwałą Sejmu nie została niestety zespolona z obowiązującym stanem prawnym powodując tym samym jego desynchronizację. Pozostała bowiem nie zmieniona ustawa o wykonywaniu mandatu posła i senatora, a więc m.in. jej art. 35 ust. 2 wymieniający Komisję Regulaminową jako właściwą do opiniowania kwestii związanych z ujawnieniem poselskiego oświadczenia majątkowego, oraz ust. 3 tegoż art. 35 nie wymieniający z nazwy komisji zajmującej się analizą oświadczeń, a także art. 22 ust. 1 Regulaminu Sejmu wymieniający Komisję Regulaminową jako właściwą do opiniowania spraw wynikających z całego art. 35 ustawy, zatem spraw wynikających zarówno z ustępu drugiego i jak i trzeciego tegoż 35 artykułu ustawy.

W noweli z 28 października 1997 r. do Regulaminu Sejmu ustanowiono Komisję Etyki Poselskiej, postanawiając w art. 74 ust. 1h R.S., iż do posiedzeń Komisji, na których rozpatruje się sprawy wynikające z majątkowych oświadczeń poselskich, stosuje się wskazane w tym przepisie przepisy Regulaminu Sejmowego m.in. restryktywnie traktujące jawność posiedzeń komisji sejmowych. Również w Załączniku do Regulaminu Sejmowego, stanowiącego integralną część Regulaminu postanowiono, iż do zakresu przedmiotowego Komisji Etyki należy "rozpatrywanie spraw wynikających z Rejestru Korzyści i majątkowych oświadczeń poselskich".

Nowela do Regulaminu Sejmu nie zmieniła, bo zmienić nie mogła będąc uchwałą, ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, pozostawiła nie zmienione brzmienie art. 22 ust. 1 Regulaminu Sejmu, które można by uznać za zmodyfikowane w pewnej bliżej nieokreślonej części na zasadzie *lex posterior derogat priori* i stworzyła w ten sposób niezbyt przekonującą konstrukcję prawną, w myśl której sprawami poselskich oświadczeń majątkowych zajmują się dwie stałe komisje sejmowe, co z pewnością nie było intencją ustawodawcy.

W obowiązującym stanie prawnym należy zatem uznać, iż na mocy art. 35 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu ujawnienie poselskiego oświadczenia majątkowego może nastąpić decyzją Prezydium Sejmu po zasięgnięciu opinii Komisji Regulaminowej. Z mocy ustawy w sprawie ujawnienia oświadczenia majątkowego właściwą komisją opiniodawczą jest sejmowa Komisja Regulaminowa i Spraw Poselskich. Natomiast w sprawach dotyczących analizy poselskich oświadczeń majątkowych właściwą jest Komisja Etyki Poselskiej. Należy uznać, iż ustawowym źródłem

zapisanego w art. 74h Regulaminu Sejmu (oraz pkt 4 Załącznika do Regulaminu) uprawnienia Komisji Etyki w zakresie prawa analizowania oświadczeń majątkowych jest art. 35 ust. 3 ustawy o wykonywaniu mandatu. Sejm uznał bowiem, że skoro w przepisie ust. 3 art. 35 nie wymieniono rodzaju komisji zajmującej się kwestią analizowania oświadczeń, a użyto jedynie ogólnego zwrotu "dokonują komisje powołane odpowiednio przez Sejm i Senat w trybie określonym w regulaminach" to może on złożyć wykonywanie tej powinności ustawowej na inną niż Regulaminowa komisję stałą, co też uczynił wpisując do Regulaminu art. 74 ust. 1h oraz wprowadzając odpowiedni zwrot do pkt 4 Załącznika, określającego przedmiotowy zakres działania Komisji Etyki Poselskiej.

Abstrahując od zasadności złożenia odpowiedniego obowiązku na Komisję Etyki oraz prawnej synchronizacji zmiany regulaminowej z ustawą o wykonywaniu mandatu należy stwierdzić, iż w świetle treści art. 74h Regulaminu oraz pkt 4 Załącznika do Regulaminu komisją właściwą do przeprowadzania analizy poselskich oświadczeń majątkowych jest Komisja Etyki. Wszak art. 74 ust. 1h Regulaminu nie tylko stanowi o rozpatrywaniu przez tę Komisję "spraw wynikających z majątkowych oświadczeń poselskich" ale reguluje tryb posiedzeń tej Komisji poświęconych tym sprawom. Przepis art. 74 ust. 1h nakazuje bowiem stosować do posiedzeń Komisji Etyki, na których ta rozpatruje sprawy wynikające z oświadczeń majątkowych, rygory przewidziane dla Komisji do Spraw Służb Specjalnych. Są to takie rygory jak szczególnie wymóg większości dla podejmowania przez Komisję uchwał, zamknięcie posiedzeń Komisji, objęcie tajemnicą protokołów z posiedzeń Komisji oraz nie sporządzanie z tych posiedzeń biuletynów.

Takie warunki funkcjonowania przewiduje Regulamin dla jednej ze szczególnych stałych komisji sejmowych - Komisji do Spraw Służb Specjalnych, takie rygory nie są natomiast przewidziane dla pracy Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich.

Nowela do Regulaminu wprowadzona 28 października 1997 r. przez Sejm III kadencji ustanowiła zatem w zakresie analizy majątkowych oświadczeń poselskich właściwość Komisji Etyki. Wskazywaliśmy, iż niekompleksowość tej zmiany prawnej stworzyła dysharmonię z rozwiązaniem ustawowym dotyczącym instytucji oświadczeń majątkowych, owocuującą prawnym podziałem "zadań" w sprawach majątkowych oświadczeń pomiędzy Komisję Regulaminową i Komisję Etyki. Trzeba jednak wyraźnie skonstatować, iż intencją twórców noweli do Regulaminu z października 1997 r. było uczynienie Komisji Etyki Poselskiej komisją właściwą do rozpatrywania całokształtu spraw wynikających z rozpatrywania poselskich oświadczeń majątkowych. Świadczy o tym brzmienie art. 74 ust. 1h R.S. w tym ustanowienie pewnych szczególnych rygorów posiedzeń Komisji, na których rozpatrywane są sprawy wynikające z oświadczeń majątkowych, wyłącznie - z pominięciem Komisji Regulaminowej- zaliczenie spraw oświadczeń do zakresu przedmiotowego tej Komisji, a także uczynienie Komisji Etyki właściwą do rozpatrywania spraw z Rejestru Korzyści, a więc spraw podobnych oświadczeniom majątkowym.

Jeżeli Sejm podtrzymałby wolę skoncentrowania w Komisji Etyki wszystkich spraw dotyczących aktywności majątkowej posłów, to niezbędna jest zmiana ust. 2 art. 35 ustawy o wykonywaniu mandatu poselskiego w celu wykrystalizowania zamazanego obecnie stanu prawnego i usunięcia niepełności właściwości Komisji Etyki w omawianym powyżej zakresie spraw.

Wojciech Odrowąż-Sypniewski
23.12.99

Opinia na temat trybu odbywania posiedzeń zamkniętych przez Komisję Etyki Poselskiej

Stosownie do art. 82 Regulaminu Sejmu, komisja sejmowa może postanowić o odbyciu posiedzenia zamkniętego, określając jednocześnie osoby, których udział w posiedzeniu jest niezbędny.

Zamknięte posiedzenia komisji stanowią wyjątek od zasady jawności posiedzeń komisji (wniosek *a contrario* z art. 82). "Zamknięcie" posiedzenia oznacza - zgodnie z ogólną zasadą wyrażoną w art. 80 ust. 1 - wykluczenie obecności na posiedzeniu osób trzecich (nie-posłów), czyli osób, których udział w posiedzeniu nie jest w ocenie komisji niezbędny. Zamknięcie posiedzenia nie oznacza wyłączenia możliwości uczestnictwa w posiedzeniu posłów nie będących członkami komisji. Zgodnie z art. 80 ust. 1 RS "w posiedzeniach komisji, w tym również zamkniętych, mogą uczestniczyć posłowie nie będący jej członkami. Mogą oni zabierać głos w dyskusji i składać wnioski bez prawa udziału w głosowaniu".

Zasady tej nie stosuje się do posiedzeń Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej oraz komisji śledczych powoływanych na podstawie art. 111 Konstytucji (art. 80 ust. 2).

Regulamin Sejmu przewiduje ponadto, że posiedzenia Komisji do Spraw Służb Specjalnych odbywają się w trybie posiedzeń zamkniętych (posiedzenia odbywane wspólnie z innymi komisjami mogą być wspólne). W stosunku

do zamkniętych posiedzeń Komisji do Spraw Służb Specjalnych nie obowiązuje zasada dopuszczająca udział posłów nie będących członkami tej komisji (art. 74c ust. 1).

Rozdział 5b działu II Regulaminu Sejmu normuje tryb działania Komisji Etyki Poselskiej. Zgodnie z pkt 4 załącznika do Regulaminu Sejmu do właściwości Komisji Etyki Poselskiej należą sprawy opracowywania "Zasad etyki poselskiej", ich uzupełniania i korygowania oraz upowszechnianie ich wśród posłów, rozpatrywanie spraw posłów, którzy zachowują się w sposób nie odpowiadający godności posła, rozpatrywanie spraw wynikających z Rejestru Korzyści i majątkowych oświadczeń poselskich.

W myśl art. 74h ust. 1 "do posiedzeń Komisji, na których rozpatruje się sprawy wynikające z majątkowych oświadczeń poselskich, stosuje się (...) art. 74c ust. 1 (...)".

Konsekwencje przywołanego przepisu są następujące:

1) posiedzenia Komisje Etyki Poselskiej, na których rozpatruje się sprawy wynikające z majątkowych oświadczeń poselskich powinny być przeprowadzane w trybie posiedzeń zamkniętych,

2) w posiedzeniach tych nie mogą uczestniczyć posłowie nie będący członkami tej komisji.

Komisja Etyki Polskiej rozpatrując sprawy inne niż te, o których mówi art. 74h ust. 1 może - zgodnie z art. 82 - postanowić o odbyciu posiedzenia zamkniętego. Jednakże zgodnie z Regulaminem Sejmu posłowie nie będący członkami komisji Etyki Poselskiej mają prawo uczestniczyć w zamkniętych posiedzeniach tej komisji (na zasadach wynikających z art. 80 ust. 1), jeśli przedmiotem posiedzenia są sprawy inne niż te, które wynikają z oświadczeń majątkowych.

Podkreślić należy, iż art. 74h ust. 1 przewiduje zastosowanie zasady wynikającej z art. 74c ust. 1 wyłącznie w przypadku posiedzeń, na których rozpatrywane są sprawy wynikające z oświadczeń majątkowych.

Stosownie do art. 6 ust. 1 Regulaminu Komisji Etyki Poselskiej określonego uchwałą z 18 lutego 1998 r. (z późn. zm.) posiedzenia Komisji, mogą być jawne bądź zamknięte. Zgodnie z ust. 3 tego przepisu o nadaniu posiedzeniu charakteru zamkniętego postanawia Przewodniczący Komisji, po zasięgnięciu opinii Komisji.

Wyjątkiem zgodnie z art. 10 Regulaminu Komisji są "posiedzenia Komisji, w trakcie których rozpatruje się sprawy wynikające z oświadczeń", które przeprowadzane być muszą w trybie posiedzeń zamkniętych.

Art. 6 ust. 2 Regulaminu Komisji przewiduje, że "w posiedzeniach zamkniętych dopuszcza się obecność jedynie osób zaproszonych przez komisję" (w kontekście brzmienia art. 13 ust. 2, który przewiduje, że w posiedzeniu Komisji na którym następuje rozpatrzenie zarzutów dotyczących zachowania nie odpowiadającego godności, "ma prawo brać udział poseł, którego zarzuty dotyczą (...)"), nie może budzić wątpliwości, iż pojęcie "osób zaproszonych" obejmuje również posłów nie będących członkami Komisji Etyki Poselskiej).

Zasada określona w art. 6 ust. 2 - zgodnie ze swym literalnym brzmieniem - odniesiona być musi zarówno do posiedzeń poświęconych sprawom wynikającym z oświadczeń majątkowych, jak i posiedzeń zamkniętych, których przedmiotem są inne sprawy należące do właściwości Komisji Etyki Poselskiej.

Oznacza to, że art. 6 ust. 2 Regulaminu Komisji ogranicza prawo posłów nie będących członkami Komisji Etyki Poselskiej do uczestnictwa w zamkniętych posiedzeniach tej komisji, jeśli ich przedmiotem są sprawy inne niż te, które wynikają z oświadczeń majątkowych.

W tym kontekście konieczne jest postawienie pytania o dopuszczalność formułowania w regulaminie Komisji tak daleko idącej modyfikacji zasad Regulaminu Sejmu.

W Regulaminu Sejmu w trzech przepisach zawarte jest odniesienie do regulaminu Komisji Etyki Poselskiej. Zgodnie z art. 74i ust. 3 szczegółowe zasady rotacyjnego sprawowania funkcji przewodniczącego Komisji i jego zastępcy określa regulamin Komisji Etyki Poselskiej. Art. 74k ust. 2 przewiduje, że regulamin Komisji określać powinien tryb i termin publikacji uchwał Komisji, które podjęte zostały po rozpatrzeniu sprawy i stwierdzeniu naruszenia przez posła "Zasad i etyki poselskiej".

Zgodnie z art. 74l "z uwzględnieniem zmian wynikających z przepisów niniejszego rozdziału (*rozdział 5b działu II Komisja Etyki Poselskiej - dopisek autora*) oraz regulaminu Komisji, do Komisji tej i posłów do niej wybranych stosuje się odpowiednio przepisy Regulaminu Sejmu".

Stwierdzić należy, iż jakkolwiek literalna wykładnia ostatniego z cytowanych przepisów prowadziłaby do wniosku, iż regulamin Komisji Etyki Poselskiej, mógłby modyfikować normy *stricti iuris* Regulaminu Sejmu, to wydaje się jednak, iż interpretacja taka jest nie do przyjęcia na gruncie zasady autonomii regulaminowej Sejmu i jednoznacznego brzmienia art. 112 Konstytucji ("Organizację wewnętrzną i porządek prac Sejmu oraz tryb powoływania i działalności jego organów (...) określa regulamin Sejmu uchwalony przez Sejm"). Stwierdzić należy, iż Regulamin Sejmu nie może formułować subdelegacji, które przewidywałyby możliwość formułowania w regulaminach organów wewnętrznych Izby zasad odmiennych od tych, które zostały w nim określone.

Wydaje się zatem, iż regulamin Komisji Etyki Poselskiej powinien regulować wyłącznie materię, o której mówi art. 74i ust. 3, art. 74k ust. 2, jak również te kwestie dotyczące działania Komisji Etyki Polskiej, które nie zostały jednoznacznie uregulowane w Regulaminie Sejmu. W ocenie autora niniejszej opinii, regulamin Komisji Etyki Poselskiej nie może modyfikować zasad działania tej komisji w zakresie, w jakim zostały one uregulowane w Regulaminie Sejmu.

Trzeba podkreślić, iż kwestia udziału posłów nie będących członkami danej komisji w zamkniętych posiedzeniach komisji została ogólnie uregulowana w art. 80 ust. 1, a wyjątki od tej zasady zostały jednoznacznie wskazane przez analizowane wyżej przepisy Regulaminu Sejmu (art. 80 ust. 2, art. 74c ust. 1, art. 74h ust. 1).

Art. 6 ust. 2 regulaminu Komisji Etyki Poselskiej w jego obecnym brzmieniu uznać należy za niezgodny z Regulaminem Sejmu, i *de lege ferenda* postulować należy uzupełnienie tego przepisu o stwierdzenie, iż przepis ten dotyczy wyłącznie "posiedzeń, na których rozpatrywane są sprawy wynikające z oświadczeń majątkowych".

Wskazać również należy, że w myśl cytowanego na wstępie art. 82 Regulaminu Sejmu decyzję o odbyciu posiedzenia zamkniętego podejmuje cała komisja, a nie jej przewodniczący (nie dotyczy to tych przypadków wskazanych w Regulaminie Sejmu, gdy tryb zamknięty stosuje się *ex lege*). W tym kontekście konstrukcję zawartą w art. 6 ust. 3 regulaminu Komisji, zgodnie z którą rola Komisji w tym zakresie zredukowana zostaje do funkcji opiniodawczej, a o zamknięciu posiedzenia rozstrzyga w postanowieniu Przewodniczący Komisji, uznać należy za niezgodną z art. 82 Regulaminu Sejmu.

Art. 74i. 1. Komisja, w sprawach posłów, którzy zachowują się w sposób nie odpowiadający godności posła, wydaje rozstrzygnięcia na podstawie "Zasad etyki poselskiej".

2. "Zasady etyki poselskiej" podlegają zatwierdzeniu przez Sejm. Sejm w uchwale przyjmuje lub odrzuca w całości projekt "Zasad etyki poselskiej" przedstawiony przez Komisję.

3. Pracami Komisji kieruje przewodniczący, a w czasie jego nieobecności zastępca przewodniczącego. Funkcję przewodniczącego Komisji i zastępcy przewodniczącego pełnią kolejno, po 3 miesiące, członkowie Komisji. Szczegółowe zasady rotacyjnego sprawowania funkcji przewodniczącego Komisji i jego zastępcy określa regulamin Komisji Etyki Poselskiej.

4. Komisja rozpatruje sprawy, które należą do jej właściwości, z własnej inicjatywy.

Wojciech Odrowąż-Sypniewski
19.05.98

Opinia na temat wykładni art. 74i ust. 2 Regulaminu Sejmu

Stosownie do art. 74i ust. 2 Regulaminu Sejmu "Zasady etyki poselskiej podlegają zatwierdzeniu przez Sejm. Sejm w uchwale przyjmuje lub odrzuca w całości projekt Zasad etyki poselskiej przedstawiony przez Komisję".

Brzmienie tego przepisu jednoznacznie wskazuje, iż procedura rozpatrywania przez Sejm opracowanych przez Komisję Zasad etyki poselskiej ograniczać się musi do "przyjęcia" lub "odrzućenia" uchwały na ten temat.

Przewidziana w art. 74i ust. 2 możliwość "przyjęcia lub odrzućenia całości projektu Zasad etyki poselskiej" wyklucza możliwość zgłaszania przez posłów, w trakcie rozpatrywania projektu uchwały przez Sejm, jakichkolwiek wniosków lub poprawek do projektu.

Wskazać w tym miejscu należy, iż określony w art. 33 ust. 1 RS ogólny tryb rozpatrywania uchwał przez Sejm nakazuje rozpatrywanie uchwał w dwóch czytaniach. Brak możliwości zgłaszania przez posłów poprawek do projektu Zasad etyki poselskiej pozornie stawia pod znakiem zapytania możliwość dochowania w tym wypadku trybu dwóch czytań.

Wydaje się jednak, iż również w analizowanym przypadku możliwe jest zastosowanie procedury dwóch czytań z uwzględnieniem modyfikacji wynikających ze specyfiki regulacji zawartej w art. 74i ust. 2. Wydaje się więc, iż pierwsze czytanie projektu Zasad etyki poselskiej powinno obejmować (zgodnie z art. 36 ust. 1 RS) uzasadnienie projektu przez reprezentującego Komisję posła (sprawozdawcę), pytania posłów i odpowiedzi sprawozdawcy oraz debatę w sprawie przedłożonego projektu.

Z uwagi na brak możliwości zgłaszania w trakcie debaty poprawek, następująca po debacie faza prac komisji (zgodnie z art. 30 ust. 2 RS) wydaje się być w przypadku projektu Zasad etyki poselskiej bezprzedmiotowa. Uznać zatem należy, iż zamknięcie debaty stanowi ostatni element pierwszego czytania.

Jednym elementem drugiego czytania w analizowanym przypadku powinno być głosowanie całości projektu.

Warto zwrócić uwagę, iż analogiczny dylemat adekwatności procedury dwóch czytań powstaje w wypadku podejmowania przez Sejm uchwał konkretno-indywidualnych (powoływanie przez Sejm poszczególnych osób na określone stanowiska; por. art. 25-28). Dotychczasowa praktyka wskazuje, iż stosowany w przypadku takich uchwał tryb odpowiada procedurze proponowanej w tym miejscu.

Art. 74j. *Komisja może wezwać posła do wyjaśnienia wątpliwości powstałych w toku postępowania.*

Art. 74k. *1. Komisja, po rozpatrzeniu sprawy i stwierdzeniu naruszenia przez posła "Zasad etyki poselskiej", może w drodze uchwały:*

- 1) zwrócić posłowi uwagę,*
- 2) udzielić posłowi upomnienia,*
- 3) udzielić posłowi nagany.*

2. Uchwały Komisji podaje się do wiadomości publicznej. Regulamin Komisji określa tryb i termin takiej publikacji.

3. Uchwałę, o której mowa w ust. 1 pkt 2 i 3, Komisja podejmuje bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy jej członków.

4. Od uchwały, o której mowa w ust. 1, służą posłowi środki przewidziane w art. 72 ust. 3 Regulaminu Sejmu. Wniesienie przez posła odwołania wstrzymuje podanie treści uchwały do wiadomości publicznej.

Art. 74l. *Z uwzględnieniem zmian wynikających z przepisów niniejszego rozdziału oraz regulaminu Komisji, do Komisji tej i posłów do niej wybranych stosuje się odpowiednio przepisy Regulaminu Sejmu.*

Rozdział 6

Posiedzenia komisji sejmowych

Art. 75. *Komisje sejmowe obradują na posiedzeniach.*

Art. 76. *1. Prezydium komisji kolegialnie kieruje pracami komisji, a w szczególności:*

- 1) opracowuje projekty planów pracy komisji,*
- 2) ustala terminy i porządek dzienny posiedzeń,*
- 3) czuwa nad przygotowaniem posiedzeń,*
- 4) zapewnia członkom komisji otrzymywanie w odpowiednim czasie należycie przygotowanych materiałów,*
- 5) wyznacza sprawozdawców (referentów) na posiedzenia komisji.*

2. Prezydium komisji, opracowując projekty planów pracy komisji oraz ustalając porządek dzienny posiedzenia, bierze pod uwagę wnioski klubów i kół poselskich oraz poszczególnych posłów.

3. Prezydium komisji informuje Prezydium Sejmu o przebiegu prac komisji.

4. Prezydium komisji może zwrócić się do właściwych organów, instytucji i organizacji o przedstawienie stanowiska w sprawie wniosku lub uwagi wypowiedzianej przez posła w toku posiedzenia komisji.

Janusz Mordwiłko
4.11.96

Opinia dotycząca "dopuszczalności pism z pozycji Prezydium Komisji do Prezesa Rady Ministrów w świetle art. 76 ust. 4 Regulaminu Sejmu"

Regulacje prawne dotyczące funkcji kontrolnej Sejmu nie są w pełni jednoznaczne. Stanowią one wciąż jeszcze pewną mieszaninę rozwiązań dawnych, kiedy w myśl Konstytucji z 1952 roku Sejm był organem uchwalającym ustawy oraz sprawującym kontrolę nad działalnością innych organów władzy i administracji państwowej (a po 1976 roku mającym także prawo podejmowania uchwał "określających podstawowe kierunki działalności państwa") z rozwiązaniami współczesnymi, kiedy Mała Konstytucja z 1992 roku milczy o funkcji kontrolnej Sejmu. W Małej Konstytucji nie została zapisana funkcja kontrolna Sejmu, prawo kontroli działalności rządu wyprowadzamy z odpowiedzialności politycznej rządu przed Sejmem. Godzi się również pamiętać, iż u podłoża nie zapisanej w Małej Konstytucji funkcji kontrolnej Sejmu leży zasada podziału władz ujęta w art. 1 MK. W świetle tej zasady brak jest dzisiaj konstytucyjnych przesłanek do uznawania domniemania kompetencji na rzecz parlamentu w przypadku zrażania się sporów pomiędzy Sejmem a rządem.

O ile przepisy niedawno uchwalonej ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora zdaje się pełniej korespondować z nową filozofią kontroli Sejmu wobec rządu o tyle przepisy Regulaminu Sejmu zawierają sporo niekonsekwencji, a raczej pewną liczbę przepisów "starych duchem".

Art. 16 ust. 1 i 2 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora akcentuje prawo posłów i komisji sejmowych do uzyskiwania materiałów od poszczególnych organów. Ustęp 2 art. 16 ustawy stanowi: "Członkowie Rady Ministrów oraz przedstawiciele właściwych organów i instytucji państwowych i samorządowych, organizacji społecznych, zakładów i przedsiębiorstw państwowych i samorządowych, spółek prawa handlowego (...) są obowiązani przedstawiać informacje i wyjaśnienia na żądanie stałych i nadzwyczajnych komisji sejmowych i senackich, w sprawach będących przedmiotem ich zakresu działania". Ustawa obejmuje więc komisyjnym prawem żądanie informacji i wyjaśnień od rządu "członków Rady Ministrów" nie zaś rząd *in corpore*. Konstrukcja ta koresponduje z zasadą systemu rządów parlamentarnych; rząd ponosi bowiem, w myśl rozwiniętych w Konstytucji zasad tego systemu, polityczną odpowiedzialność przed całym Sejmem, a nie przed jego organami wewnętrznymi komisjami. W pełnej zgodzie z tym ustawowym przepisem pozostaje przepis (art. 18 ust. 2) Regulaminu Sejmu określający rolę i funkcje komisji sejmowych. Art. 18 ust. 2 Regulaminu Sejmu stanowi, iż "Komisje sejmowe są również organami Sejmu w zakresie kontroli działalności poszczególnych organów państwowych, samorządu terytorialnego oraz innych organów i organizacji w zakresie wprowadzania w życie i wykonywania ustaw i uchwał Sejmu". A więc podkreślmy: kontroli "poszczególnych organów" i to w zakresie wprowadzania ustaw i uchwał Sejmu w życie.

Ten określający rolę komisji sejmowych przepis regulaminowy znajduje potwierdzenie w treści art. 77 ust. 1 pkt 5 Regulaminu Sejmu ("Komisje sejmowe na swych posiedzeniach w szczególności: analizują działalność poszczególnych działów administracji i gospodarki państwowej"), w którym to art. 77 ust. 1 pkt 5 stanowi się o "działach" administracji i gospodarki państwowej, oraz w art. 79 ust. 1 Regulaminu Sejmu, gdzie stanowi się, iż "na żądanie prezydium komisji ministrowie oraz kierownicy naczelných organów administracji państwowej (...) są obowiązani przedstawiać sprawozdania i udzielać informacji". To wyraźnie zakreślone prawo kontroli komisji sejmowych wobec poszczególnych członków rządu i "działów" administracji państwowej doznaje pewnego zakłócenia (choć dające się usprawiedliwić) w przepisie Regulaminu określającym komisyjne prawo żądania wysłuchania, bowiem art. 85 ust. 1 Regulaminu Sejmu stanowi, iż dezyderat komisji sejmowej może być skierowany m.in. do Rady Ministrów.

Konstytucyjne zasady określające stosunki pomiędzy Sejmem a rządem oraz przepisy ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, a także Regulaminu Sejmu wyraźnie podkreślają uprawnienia kontrolne komisji sejmowych (oraz posłów) wobec organów tworzących Radę Ministrów, a nie Rady Ministrów jako całości, ta bowiem podlega kontroli w różnych formach Sejmu *in corpore*.

Prezes Rady Ministrów jest organem tworzącym Radę Ministrów, jest bowiem w myśl art. 53 ust. 1 Małej Konstytucji jedną z kategorii Rady Ministrów. Z zasad systemu rządów parlamentarnych wynika jednak szczególna pozycja ustrojowa Prezesa Rady Ministrów, jako członka Rady Ministrów, jest ona uzewnętrzniona w wielu przepisach Małej Konstytucji (por. art. 55, 57 i inne rozdziału 4 Małej Konstytucji). Prezes Rady Ministrów nie kieruje "określonym działem administracji rządowej" co czyni w myśl przepisów Małej Konstytucji minister. Prezes Rady Ministrów kieruje pracami całej Rady Ministrów (art. 55 ust. 1 Małej Konstytucji), która działa kolegialnie (art. 53 ust. 3 Małej Konstytucji). Prezes Rady Ministrów jest więc w pewnym sensie personalnym "uosobieniem" Rady

Ministrów, kierowane do niego wnioski Sejmu czy Prezydenta są poczytywane w większości przypadków jako skierowane do Rady Ministrów.

W świetle zatem brzmienia przepisów ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora oraz Regulaminu Sejmu interpretowanych przez pryzmat konstytucyjnych zasad należy stwierdzić, iż komisje sejmowe nie są uprawnione do realizowania prawa żądania obecności oraz prawa żądania przedłożenia informacji i sprawozdania wobec Prezesa Rady Ministrów. Komisje sejmowe mogą natomiast wykonywać wobec Prezesa Rady Ministrów prawo żądania wysłuchania (a więc uczynić Prezesa Rady Ministrów adresatem dezyderatu i opinii).

Trudne do wyjaśnienia i interpretacji jest brzmienie art. 76 ust. 4 Regulaminu Sejmu. Jest to w swej genezie przepis wprowadzony do Regulaminu Sejmu z dnia 17 lipca 1986 roku (MP Nr 21, poz. 151), wówczas brzmiał on następująco: "Na wypowiedziane przez posłów w toku posiedzenia komisji wnioski i uwagi uczestniczący w posiedzeniu przedstawiciele organów państwowych, instytucji i organizacji udzielają odpowiedzi na tym samym lub najbliższym posiedzeniu komisji; w uzasadnionych wypadkach odpowiedź może być udzielona w formie pisemnej; o treści nadesłanych odpowiedzi przewodniczący komisji informuje komisje na najbliższym posiedzeniu" (art. 90 Regulaminu Sejmu z 1986 r.). Ten regulaminowy przepis został ustanowiony dla wymuszenia rzeczowości wypowiedzi przedstawicieli organów państwowych biorących udział w posiedzeniach komisji oraz upiększenia mizernej rzeczywistości jaką była pozorna w dużej mierze kontrola Sejmu i jego komisji nad rządem. Trzeba jednak przyznać, iż w brzmieniu powyżej przytoczonym można w tym przepisie odnaleźć rozsądny sens, polegający na tym, iż "uczestniczący" w posiedzeniu komisji przedstawiciele organów państwowych i instytucji mieli obowiązek ustosunkowania się do uwag wypowiedzianych przez posłów. Przedstawiciele organów biorąc udział w posiedzeniu komisji byli bezpośrednimi adresatami wypowiedzianych w komisyjnej debacie uwag i postulatów. Do uwag tych ustosunkowywali się bezpośrednio w toku debaty, ale jeżeli z niedostatecznej wiedzy czy danych w omawianej sprawie nie mogli tego uczynić w czasie trwającego posiedzenia, mieli obowiązek ustosunkować się do wypowiedzi poselskiej na najbliższym posiedzeniu komisji, a w szczególnie uzasadnionych przypadkach w formie pisemnej. Celem więc regulaminowego przepisu z 1986 roku było zatem merytoryczne pogłębienie posiedzeń komisji sejmowych, czynienie komisyjnej kontroli bardziej efektywną i skuteczną. Całkiem czytelny w swej roli i celu przepis art. 90 Regulaminu Sejmu z 1986 roku przetrwał do czasów obecnych, ale "odpowiednio" przerobiony i skrócony stał się zupełnie niejasny. W świetle bowiem przepisów Regulaminu Sejmu czytelne i uporządkowane są kontrolne uprawnienia komisji; prawo żądania obecności, prawo żądania informacji oraz prawo żądania wysłuchania (dezyderaty i opinie). Trudno natomiast zakwalifikować niezbyt przemyślane utworzony środek kontrolny wynikający z przepisu art. 76 ust. 4 Regulaminu Sejmu. Przede wszystkim nie jest jasne (zważywszy jeszcze umieszczenie tego przepisu w art. 76 Regulaminu Sejmu, traktującym o sprawach organizacyjnych komisji) czy jest to indywidualny poselski instrument kontroli, a więc przysługujący posłom czy środek komisji. Wydaje się, iż jest to środek komisji (zamieszczony w rozdziale 6 Regulaminu Sejmu traktującym o komisjach sejmowych), wszak prezydium komisji zwraca się o przedstawienie stanowiska w sprawie wniosku lub uwagi wypowiedzianej przez posła w toku posiedzenia komisji. Nie jest to jednak środek komisji w pełnym tego słowa znaczeniu (jak dezyderat czy opinia) bo nie jest uchwalany przez komisję sejmową. Z przepisu regulaminowego nie wynika czym prezydium komisji ma się kierować przesyłając wypowiedziane w debacie wnioski i uwagi, jakie jest kryterium selekcji poselskich uwag i wniosków wypowiedzianych w toku komisyjnego posiedzenia. W świetle wykrystalizowanych uprawnień komisji zupełnie niejednoznaczna jest skuteczność prawna instytucji z art. 76 ust. 4 Regulaminu Sejmu, tzn. co dzieje się jeśli adresat pisma (wniosku?) prezydium komisji nie przedstawi stanowiska odnośnie przesłanej mu poselskiej uwagi czy wniosku. Dodajmy, iż adresat pisma prezydium komisji musi mieć trudności z rozszyfrowaniem wniosku czy uwagi poselskiej zwłaszcza przyświecających posłowi intencji, bowiem adresat, z założenia tego przepisu regulaminowego, uwagi posła nie słyszał, jako że nie koniecznie uczestniczył w posiedzeniu komisji.

Z całym przekonaniem należy *de lege ferenda* przepis art. 76 ust. 4 Regulaminu Sejmu wyeliminować z Regulaminu Sejmu, bądź nadać mu sensowne i przyświecające określonej celowi brzmienie. Jeśliby instytucja ta miała pozostać przy założeniu, że określono by jej sens, to nieodzownym jest zakreślenie jakiegoś przedmiotu sprawy, z której miałyby wypływać uwagi lub wnioski. W obecnym bowiem usytuowaniu ust. 4 w art. 76 Regulaminu Sejmu, który jest poświęcony sprawom organizacyjnym komisji sejmowych zupełnie nie jest jasne czy chodzi tu o uwagi i wnioski wypowiedziane przez posłów w sprawie wynikającej z zakresu treściowego ust. 1 i 2 art. 76 czy w jakichkolwiek sprawach będących przedmiotem obrad komisji.

Wobec przedstawionej powyżej całkowitej ułomności przepisu art. 76 ust. 4 Regulaminu Sejmu nie łatwo jest udzielić jednoznacznej odpowiedzi na postawione w zleceniu Komisji Nadzwyczajnej pytanie; czy prezydium komisji może przesłać pismo do Prezesa Rady Ministrów o przedstawienie stanowiska w sprawie wniosku lub uwagi wypowiedzianej przez posła w toku posiedzenia komisji. Jeżeli uznać, iż w "przedstawianym stanowisku" Prezes

Rady Ministrów miałby udzielać jakiejś informacji bądź składać sprawozdanie, to prezydium komisji nie jest uprawnione do przesłania takiego pisma do Prezesa Rady Ministrów i żądania "zajmowania stanowiska" w takiej właśnie postaci (informacji lub sprawozdania).

Wskazaliśmy, iż w świetle Regulaminu Sejmu komisja posiada uprawnienie żądania wysłuchania (dezyderaty i opinie) także przez Radę Ministrów, uznaliśmy zatem, że dezyderat (opinia), którego adresatem byłaby Rada Ministrów, może być skierowany na ręce Prezesa Rady Ministrów. Zauważmy jednak, iż dezyderat bądź opinia jest uchwałą komisji sejmowej, określony jest precyzyjnie Regulaminem tryb jego załatwiania przez adresata, instytucję z art. 76 ust. 4 Regulaminu Sejmu trudno jest uznać za postać dezyderatu czy opinii, jest to jedynie wniosek (uwaga) posła wypowiedziany w toku posiedzenia komisji, który prezydium komisji może przesłać do właściwych organów, instytucji i organizacji. Wobec zawartych powyżej wywodów trudno byłoby uznać, iż organem takim może być Rada Ministrów. Wszak nieprzypadkowo §21 pkt 1 uchwały nr 32 Rady Ministrów z dnia 14 marca 1995 r. w sprawie realizacji obowiązków Rządu wobec Sejmu i Senatu (MP Nr 18, poz. 219) przewiduje obowiązek odpowiedzi na poselskie interwencje zawarte w "wystąpieniach posłów i senatorów w debatach plenarnych obu Izb". W myśl tego przepisu na takie interwencje poselskie zgłoszone pod adresem "członków Rządu" oraz "wnioski pod adresem Rządu" odpowiedzi udziela "właściwy minister lub kierownik urzędu centralnego", a zatem Uchwała Rady Ministrów nr 32, określająca sposób realizacji obowiązków Rządu wobec Sejmu, nie przewiduje aby na wnioski skierowane do Rządu a płynące z debaty plenarnej Sejmu udzielał odpowiedzi Prezes Rady Ministrów.

Należy zatem uznać, iż instytucja zawarta w art. 76 ust. 4 Regulaminu Sejmu nie mieści się w sferze komisyjnego prawa żądania wysłuchania, wobec tego prezydium komisji nie jest uprawnione do skierowania pisma wynikającego z art. 76 ust. 4 Regulaminu Sejmu do Prezesa Rady Ministrów.

W konkluzji uznajemy zatem, że w świetle obowiązujących przepisów prawnych (Konstytucji, ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, Regulaminu Sejmu) prezydium komisji nie jest uprawnione do kierowania wniosków i uwag posłów wypowiedzianych w toku posiedzenia komisji sejmowej do Prezesa Rady Ministrów. Poważna prawna ułomność instytucji wynikającej z art. 76 ust. 4 Regulaminu Sejmu wskazuje, że posługiwanie się nią w praktyce powinno być (do czasu jej sanowania) powściągliwe, bowiem nawet w świetle §21 pkt 1 Uchwały nr 32 Rady Ministrów (akceptowanej przez Sejm, a wiążącej członków rządu) mogą zrodzić się kłopoty z uzyskaniem "stanowiska" od "właściwego ministra lub kierownika urzędu centralnego".

Art. 77. 1. Komisje sejmowe na swych posiedzeniach w szczególności:

- 1) rozpatrują projekty ustaw i uchwał,*
- 2) rozpatrują przekazane im uchwały Senatu o wniesieniu poprawek do tekstu ustawy uchwalonej przez Sejm lub jej odrzuceniu oraz wnioski Prezydenta o ponowne rozpatrzenie ustawy przez Sejm,*
- 3) rozpatrują i opiniują założenia projektów ustaw i uchwał,*
- 4) rozpatrują sprawozdania i informacje ministrów oraz kierowników naczelných organów administracji państwowej, a także kierowników innych urzędów i instytucji państwowych,*
- 5) analizują działalność poszczególnych działów administracji i gospodarki państwowej,*
- 6) rozpatrują sprawy związane z wprowadzeniem w życie i wykonywaniem ustaw i uchwał Sejmu, a także z realizacją uchwalonych przez siebie dezyderatów,*
- 7) opiniują, skierowane przez Marszałka Sejmu, wnioski w sprawie wyboru, powołania lub odwołania przez Sejm poszczególnych osób na określone stanowiska państwowe.*

2. Do porządku głosowania projektów ustaw i uchwał na posiedzeniu komisji stosuje się odpowiednio art. 46.

3. Obradami komisji kieruje przewodniczący; w razie nieobecności przewodniczącego, obradami komisji kieruje jeden z jego zastępców.

Joanna Maria Karolczak
13.04.94

Wstępna opinia w sprawie dopuszczalności rozszerzenia porządku obrad posiedzenia Komisji

Posiedzenia komisji odbywają się w terminach, które ustala sama komisja, jej Prezydium lub Przewodniczący Komisji. Członkowie komisji, Prezydium Sejmu, Najwyższa Izba Kontroli oraz zainteresowane organy państwowe są zawiadamiane o terminie oraz porządku dziennym posiedzenia komisji (ust. 1 w zw. z ust. 4 art. 78 Regulaminu Sejmu). Wynika z powyższego, że integralną częścią zawiadomienia jest porządek dzienny posiedzenia, a zatem przedmiotowy zakres posiedzenia.

Biorąc pod uwagę treść ustępu 2 omawianego artykułu, można by uznać, że jeśli w trakcie posiedzenia komisji pojawi się do rozstrzygnięcia problem, który nie był uwzględniony w porządku dziennym posiedzenia komisji, a zażądają jego rozpatrzenia członkowie komisji, zgodnie z wymogami formalnymi tego ustępu (pisemny wniosek jednej czwartej ogólnej liczby członków komisji), to nie powinno być przeszkód przy wprowadzeniu nowego punktu porządku dziennego posiedzenia komisji. Z przepisów tego ustępu wynika bowiem, że na taki wniosek Przewodniczący Komisji jest obowiązany zwołać posiedzenie w celu rozpatrzenia określonej sprawy. Wydaje się, że także w ten sposób można rozszerzyć porządek dzienny posiedzenia.

Argument, że nie wszyscy posłowie byli powiadomieni o takim zakresie przedmiotowym posiedzenia można obalić poprzez art. 4 ustawy z dnia 31 lipca 1985 r. o obowiązkach i prawach posłów i senatorów (tekst jedn. z 1991 r. Dz. U. Nr 18, poz. 79) w zw. z art. 6 ust. 1 Regulaminu Sejmu, które stanowią, że pierwszym i podstawowym obowiązkiem posłów jest udział w pracach Sejmu i komisji, których są członkami, przez co rozumie się obecność, czynny udział w posiedzeniach oraz udział w głosowaniach.

Problemem będzie jednak w takiej sytuacji niezawiadomienie o porządku posiedzenia "zainteresowanych organów państwowych" z art. 78 ust. 4 Regulaminu.

Wydaje się, że w takiej sytuacji warto posłużyć się wnioskiem *a maiori ad minus*. Skoro możliwe jest skrócenie terminu zawiadomienia posłów i innych organów z art. 97 ust. 1 o dacie i porządku dziennym posiedzenie Sejmu (ust. 2 tegoż artykułu), a także - w wyjątkowych wypadkach - Prezydium Sejmu może zaproponować w toku posiedzenia Sejmu zmianę porządku obrad (art. 99 ust. 5 Regulaminu), to tym bardziej możliwe jest dokonanie tego w pracach komisji. W tym wypadku organem właściwym do złożenia takiego wniosku powinno być Prezydium Komisji.

Tak więc, jeśli kwestia rozszerzenia porządku dziennego wynikła na posiedzeniu Prezydium Komisji przed zebraniem się komisji (jak wynika z przedłożonego BSiE pisma), to należałoby starać spełnić wymóg formalny zawiadomienia, skoro ust. 4 art. 78 nie obliuguje do zachowania formie pisemnej ani nie podaje żadnych nieprzekraczalnych terminów takiego zawiadomienia. Jeśli zaś kwestia taka wynikła w trakcie posiedzenia wydaje się, że można - *per analogiam* - zastosować przepisy art. 78 ust. 2 Regulaminu.

Wydaje się bowiem, że przy rozpatrywaniu omawianej kwestii warto się kierować powszechnie aprobowanym postulatem racjonalnego ustawodawcy i mieć na względzie celowość i szybkość rozpatrzenia konkretnego wniosku.

Oczywiście podkreślić należy, że taki sposób rozszerzania czy zmiany porządku dziennego posiedzenia komisji winien być wyjątkiem stosowanym w sytuacjach koniecznych i uzasadnionych np. pilnymi potrzebami legislacyjnymi (upływ terminów).

Joanna Maria Karolczak, Wojciech Odrowąż-Sypniewski
28.03.95

Opinia prawna na temat dopuszczalności głosowania tajnego na posiedzeniu komisji sejmowej

Dyspozycja art. 12 ust. 1 Małej Konstytucji ustanawia zasadę jawności obrad Sejmu. Jest ona konsekwencją demokracji przedstawicielskiej ("rządów reprezentantów") stanowi bowiem warunek konieczny odpowiedzialności politycznej posłów. Zasada ta oznacza nie tylko dostępność posiedzeń Sejmu dla publiczności, przedstawicieli prasy, radia, telewizji itp. (głównie za pomocą środków przekazu) - uchwalenie tajności obrad jest możliwe tylko ze względu na "dobro Państwa" i to bezwzględną większością głosów - ale również to, że głosowanie w Sejmie, jego technika, przebieg i wyniki powinny być jawne. Dlatego ani ustawa konstytucyjna ani Regulamin Sejmu nie znają możli-

wości zarządzenia przez Marszałka głosowania tajnego, a ustęp 2 art. 113 Regulaminu wręcz stanowi, że głosowanie jest jawne.

Zasada jawności obrad wiąże Izbę *in pleno* i brak podstaw by zakładać, że rozciąga się ona również na sposób procedowania kolegialnych organów Sejmu (Prezydium Sejmu, Konwent Seniorów, komisje sejmowe).

Regulację odnoszącą się do sposobu postępowania w trakcie posiedzenia komisji Ustawodawca wyodrębnił w postaci rozdz. 6 Regulaminu Sejmu. Przepisy tego rozdziału stanowią kompleks norm regulujących w sposób wyłączny określoną w tytule rozdziału materię, a odniesienie do innej procedury regulaminowej ma charakter akcydentalny (art. 77 ust. 1 "Do porządku głosowania projektów ustaw i uchwał na posiedzeniu komisji stosuje się odpowiednio art. 46").

Komisja sejmowa wyraża swoje stanowisko w formie uchwały (art. 84 ust. 1 Regulaminu Sejmu). Komisja podejmuje decyzje w tym trybie zarówno w przypadku rozstrzygnięć merytorycznych, jak również, gdy chodzi o kwestie proceduralne (te w szczególności, które nie należą do kompetencji przewodniczącego bądź prezydium komisji np.: postanowienie o odbyciu posiedzenia zamkniętego art. 82).

Żaden z przepisów rozdziału 6 nie nakłada warunków na sposób przeprowadzenia głosowania. Z dyspozycji art. 84 ust. 2 wynika jedynie, że uchwały komisji są podejmowane w drodze głosowania i zapadają większością głosów przy quorum jednej trzeciej członków komisji, "chyba że ustawa stanowi inaczej".

Wobec braku regulacji normującej tą kwestię należy przyjąć, że forma głosowania jest jednym z tych dylematów procedury, których rozstrzygnięcie należy do kompetencji posła przewodniczącego obradom komisji. Zgodnie z art. 77 ust. 3 obradami komisji kieruje przewodniczący, a w razie jego nieobecności - jeden z jego zastępców. Pogląd, że cała komisja powinna decydować o formie głosowania należy uznać za niedopuszczalny z powodu braku oparcia w przepisach, jak również z uwagi na fakt, że rozwiązanie takie mogłoby prowadzić do "błędnego koła" głosowań (część komisji mogłaby zarządzać, aby głosowanie nad "formą" również było tajne).

Konkluzją tych rozważań jest pogląd, że przewodniczący komisji (bądź zastępca pełniący obowiązki przewodniczącego) może zarządzić głosowanie tajne.

Art. 78. 1. *Posiedzenia komisji odbywają się w terminach określonych przez samą komisję, jej prezydium lub przewodniczącego.*

2. Na żądanie Prezydium Sejmu lub na pisemny wniosek jednej czwartej ogólnej liczby członków komisji przewodniczący komisji jest obowiązany zwołać posiedzenie w celu rozpatrzenia określonej sprawy.

3. Posiedzenia komisji nie mogą odbywać się w czasie trwania posiedzenia Sejmu, chyba że Marszałek Sejmu wyrazi na to zgodę.

4. O terminie i porządku dziennym posiedzenia komisji zawiadamia się członków komisji, Prezydium Sejmu, Najwyższą Izbę Kontroli, Komitet Integracji Europejskiej oraz zainteresowane organy państwowe. Zawiadomienie członków komisji powinno nastąpić co najmniej na trzy dni przed posiedzeniem komisji, na zasadach i w trybie określonych przez Prezydium Sejmu, chyba że posiedzenie zwołane zostało w wyniku decyzji podjętych na posiedzeniu Sejmu.

Art. 79. 1. *Na żądanie prezydium komisji ministrowie oraz kierownicy naczelnych organów administracji państwowej, a także kierownicy innych urzędów i instytucji państwowych są obowiązani przedstawiać sprawozdania i udzielać informacji; są oni obowiązani uczestniczyć w posiedzeniach komisji, na których rozpatrywane są sprawy dotyczące ich zakresu działania. W posiedzeniach komisji, w sprawach dotyczących opiniowania projektów ustaw co do ich zgodności z prawem Unii Europejskiej, uczestniczą przedstawiciele Komitetu Integracji Europejskiej. Osoby te mogą upoważnić pisemnie swego przedstawiciela do udziału w posiedzeniu.*

2. Prezydium komisji lub jej przewodniczący może zaprosić inne osoby niż wymienione w ust. 1 do wzięcia udziału w posiedzeniu, w celu złożenia informacji i wyjaśnień w sprawach będących przedmiotem obrad lub badań komisji.

3. Przedstawiciel Najwyższej Izby Kontroli, który uczestniczy w posiedzeniu komisji, może zgłaszać uwagi do sprawozdań i informacji przedkładanych komisji przez przedstawicieli Rządu bądź inne osoby uczestniczące w posiedzeniu, a na żądanie komisji udziela wyjaśnień w sprawach kontroli przeprowadzonych przez Najwyższą Izbę Kontroli.

Leszek Garlicki
30.03.93

Opinia w sprawie dopuszczalności żądania przez Sejm od Rządu lub od poszczególnych ministrów przedstawienia w Sejmie informacji na określony temat

1. Wprowadzenie przez Małą Konstytucję zasady podziału władz zmienia istotnie charakter stosunków między Sejmem a Rządem. O ile poprzednio Sejm - jako "najwyższy organ władzy państwowej" - był organem nadrzędnym w stosunku do Rządu (i z tego wynikała możliwość ustanawiania najróżniejszych instrumentów kontroli i inspirowania działań Rządu przez Sejm), to obecnie stosunki między Sejmem a Rządem stały się relacją dwóch władz o odrębnym charakterze. Nawet jeżeli przyjąć, że polska wersja zasady podziału władz przyznaje parlamentowi nieco silniejszą pozycję wobec władzy wykonawczej, to jednak obecnie konieczne wydaje wskazywanie konstytucyjnych podstaw dla każdego uprawnienia Sejmu wobec Rządu. Bez takiej podstawy Sejm nie może wkraczać w zakres działania Rządu, wynikający tak z jego ogólnej przynależności do władzy wykonawczej, jak i z konstytucyjnie ustalonego kształtu jego zadań i kompetencji.

2. Prawo Sejmu do nakazywania Rządowi (ministrowi) przedstawienia informacji na określony temat i w określonym terminie można rozpatrywać jako funkcję ogólnych uprawnień Sejmu wobec Rządu, a więc jako pochodną:

- uprawnienia Sejmu do wyrażenia wotum nieufności Rządowi lub ministrowi (art. 66-67 MK): należała realizacja tej kompetencji musi być oparta o posiadanie przez Sejm odpowiedniej informacji o pracy Rządu;
- uprawnienia Sejmu do sprawowania kontroli nad wykonywaniem budżetu (art. 22 MK);
- obowiązku Rządu do zapewnienia wykonywania ustaw (art. 52 ust. 2 pkt 1 MK), co też musi łączyć się z uprawnieniem Sejmu do badania, czy następuje to w sposób właściwy.

Żaden z tych przepisów nie wspomina jednak wyraźnie o prawie Sejmu domagania się od Rządu (ministra) składania informacji na określone tematy.

3. Brak jest też w przepisach konstytucyjnych określenia innych obowiązków Rządu (ministrów) wobec Sejmu, np. obowiązku stawiennictwa na żądanie Izby (warto przypomnieć, że RFN właśnie ten obowiązek jest uznawany za podstawę dopuszczalności żądania określonych sprawozdań i informacji od Rządu).

4. Dobrych punktów zaczepienia nie daje też Regulamin Sejmu. Wystarczy przypomnieć, że nowela Regulaminu z 6 marca 1993 r. uchyliła poprzedni przepis art. 95 ust. 2 pkt 8, zaliczający rozpatrywanie "sprawozdań i informacji Rządu lub poszczególnych członków Rady Ministrów" do przedmiotu posiedzeń Sejmu. Nie oznacza to oczywiście wprowadzenia zakazu żądania i rozpatrywania takich informacji czy sprawozdań (bo to jest materia konstytucyjna), ale może wskazywać na - całkiem aktualny - pogląd samego Sejmu w kwestii zakresu spraw, które winny stawać się przedmiotem obrad plenarnych.

5. Na tle tak złożonej (i niezbyt konsekwentnej) regulacji, wydaje się jednak, że Sejm może domagać się od Rządu (ministra) złożenia informacji na określony temat i w określonym terminie.

Wynika to w moim przekonaniu z postanowień art. 52 ust. 2 pkt 3 MK, ustanawiających odpowiedzialność Rządu przed Sejmem za "pracę wszystkich innych organów administracji". W pojęciu odpowiedzialności kryje się prawo żądania informacji niezbędnych dla egzekwowania tej odpowiedzialności, a więc Sejm nadal może żądać składania informacji we wszystkich materiałach, które łączą się z "pracą wszystkich innych organów administracji", a więc *de facto* całej administracji z ministrami i Premierem włącznie. Jeżeli zaś to postanowienie MK powiązać z innymi jej regulacjami (o których wspomniano w pkt 2 opinii) i jeżeli rzucić to na tło zasady państwa demokratycznego i przedstawicielskiej formy sprawowania władzy (art. 1 i art. 2 utrzymanych w mocy przepisów konstytucyjnych), to sformułowana wyżej konkluzja znajdzie dodatkowe potwierdzenie.

Prawo żądania informacji przysługuje Sejmowi, a nie jego komisjom czy posłom. Za każdym razem konieczne jest więc podjęcie formalnej uchwały w tym zakresie.

6. Po rozpatrzeniu informacji Sejm może ją "przyjąć do wiadomości" lub też uchwalić "nieprzyjęcie informacji". Nie jest to konieczna forma skwitowania składanej informacji, ale oczywiście Sejmowi wolno tak postąpić.

Przyjęcie bądź nieprzyjęcie informacji może mieć poważne znaczenie polityczne, wskazując Rządowi (ministrowi), jak ocenia go Sejm. Może to też mieć istotne znaczenie dla opinii publicznej.

Natomiast w aspekcie prawnym jest to pozbawione znaczenia i skutków. Jediną obecnie formą wymuszenia odejścia Rządu lub ministra jest wyrażenie mu wotum nieufności lub odmowa udzielenia absolutorium w trybie Małej Konstytucji. Żadne inne negatywne oceny działania Rządu czy ministra nie mogą rodzić obowiązku podania się do dymisji, choć oczywiście mogą zachęcać zainteresowanego do złożenia takiej dymisji, a Premiera czy Prezydenta do poszukiwania nowego kandydata na ministra.

Leszek Garlicki
14.04.93

Opinia uzupełniająca w sprawie dopuszczalności żądania przez Sejm od Rządu lub od poszczególnych ministrów przedstawienia informacji na określony temat

1. W opinii z 30 marca sformułowany został - jako *obiter dictum* - pogląd, iż: "prawo żądania informacji przysługuje Sejmowi, a nie jego komisjom czy posłom. Za każdym razem konieczne jest więc podjęcie formalnej uchwały w tym zakresie".

2. Wydaje się, że pogląd ten można bezspornie odnieść do "posłów". Skoro bowiem dla ustanowienia obowiązku Rządu czy ministra do udzielania - na forum Sejmu - odpowiedzi na interpelację czy zapytanie posła konieczny jest szczególnie przepis konstytucyjny, to możliwe wydaje się stosowanie wykładni *a contrario*.

Wydaje się też, że pogląd ten można bezspornie odnieść do komisji sejmowych, o ile chodzi o żądanie informacji od Rządu (a chyba też od Prezesa Rady Ministrów). Komisjom nie przysługują bowiem żadne konstytucyjne uprawnienia wobec tych organów.

3. Znacznie bardziej skomplikowana sprawą jest kwestia uprawnienia komisji do żądania sprawozdań czy informacji od ministrów itp. Art. 79 ust. 1 Regulaminu daje przecież takie uprawnienie przydziemu komisji, tym samym przyznano je też komisjom *in pleno*.

Powstaje jednak pytanie, czy w nowym stanie prawnym, a zwłaszcza na tle zasady podziału władz, Regulamin Sejmu może ustanawiać takie obowiązki przedstawicieli władzy wykonawczej. Chodzi mi tu o obowiązki, a więc o sytuacje, gdy po stronie ministra powstaje prawem ustalony nakaz określonego postępowania, a realizacja tego nakazu jest gwarantowana określonymi sankcjami.

Przed wszystkim, nie bardzo można wskazać owe sankcje. Nie wchodzi tu w grę odpowiedzialność przed Trybunałem Stanu, bo Regulamin Sejmu nie jest ustawą. Nie wchodzi bezpośrednio w grę odpowiedzialność polityczna, bo komisja sejmowa nie ma prawa występować z wnioskami w przedmiocie wyrażenia ministrowi wotum nieufności. Nie wchodzi bezpośrednio w grę odpowiedzialność w trybie absolutorium, bo ostatnia nowela Regulaminu usunęła instytucję "absolutorium selektywnego". Zwłaszcza ta ostatnia zmiana stanu prawnego wydaje się wskazywać na dążenie do rozerwania istniejących poprzednio więzów prawnej zależności między komisjami sejmowymi, a "ich" resortami.

Dążenie to można wiązać z konsekwencjami zasady podziału władz, właśnie oddzielającymi egzekutywę od legiślatury. Stąd nowela do Regulaminu pominięła dotychczasowy przepis mówiący o rozpatrywaniu sprawozdań i informacji Rządu i jego członków na posiedzeniach Sejmu, stąd odebranie wiążącego charakteru rezolucjom sejmowym. Oczywiście, gdy chodzi o Sejm *in pleno*, to można wskazać różne normy i zasady konstytucyjne, które mogą uzasadniać kontrolę Rządu i zwracanie się do niego z określonymi żądaniami. Wydaje się jednak, że punktem wyjścia dla uznania owych żądań za rodzące prawne obowiązki po stronie adresata musi być zawsze "zaczepienie się" o określony przepis konstytucyjny (co starałem się rozwinąć w poprzedniej opinii). Ale nie można też nie zauważyć, że Mała Konstytucja w ogóle nie wspomina o funkcji kontrolnej Sejmu, co też - zwłaszcza w zestawieniu z poprzednią redakcją przepisów o Sejmie - może dawać podstawy do pewnej rezerwy w ustanawianiu domniemań kompetencyjnych po stronie parlamentu.

O ile jest oczywiste, że komisja może zwracać się do ministra o złożenie sprawozdania czy przedstawienia informacji (a - w płaszczyźnie politycznych reguł gry - minister nie powinien odmawiać takiemu żądaniu komisji), to pozostaje pytanie, czy żądanie komisji może tworzyć po stronie ministra prawny obowiązek udzielenia żadanego sprawozdania czy informacji. W moim przekonaniu (a na przykład prof. Sokolewicz jest innego zdania) dla uznania dopuszczalności ustanawiania takiego obowiązku konieczne jest najpierw odnalezienie przepisu konstytucyjnego, który mógłby dawać po temu uzasadnienie.

Art. 79 ust. 1 Regulaminu nie jest skoordynowany z zasygnalizowanymi wyżej zmianami. Gdyby zresztą uznać, że komisje mogą zawsze żądać informacji i sprawozdań od ministrów, to oczywistą byłaby konkluzja, że tym bardziej takie prawo przysługuje Sejmowi. Skoro zaś dla tego prawa Sejmu poszukuje się uzasadnień gdzie indziej, to odzwierciedla to wątpliwości, czy obecnie Regulamin może normować samoistne obowiązki władzy wykonawczej wobec podmiotów sejmowych.

Problem jest złożony i możliwe wydają się też inne kierunki interpretacji zasady podziału władz. Ostatecznego wyjaśnienia może dostarczyć jedynie praktyka i ukształtowane na jej podstawie zwyczaje konstytucyjne.

Janusz Mordwiłko
7.03.97

Opinia dotycząca odpowiedzi na pytanie na jakich podstawach prawnych i w jaki sposób komisja sejmowa może przeprowadzić kontrolę w ministerstwie (np. w zakresie realizacji reformy centrum gospodarczego rządu)

Sejm RP pierwszej, a zwłaszcza drugiej kadencji koncentruje swoją pracę na stanowieniu ustaw, powściągliwie realizując funkcję kontrolną. Natomiast kiedy podejmowane są działania kontrolne przez posłów bądź komisje sejmowe, to natrafiają one na bariery, które nie mogą być oczywiście rozwikłane przez doktrynę, wynikają one bowiem z niejednoznacznych regulacji prawnych zwłaszcza niedostosowania ustawowego oprzyrządowania do konstytucyjnej zasady podziału władz.

Mała Konstytucja wprowadziła w 1992 roku odmienny układ pomiędzy Sejmem a rządem w porównaniu z tym który obowiązywał na gruncie Konstytucji z 1952 r. (opartej na zasadzie jedności władzy państwowej) i które w poważnym jeszcze zakresie trwały po zmianach konstytucyjnych z 1989 roku. Wyraźnie zapisana w Małej Konstytucji zasada podziału władz, w ramach której Sejm jest organem władzy ustawodawczej, pominięcie w przepisach konstytucyjnych funkcji kontrolnej Sejmu, wzmocnienie (w 1996 r.) pozycji i roli rządu w strukturze władzy wykonawczej, wszystko to poważnie rzutuje na relację Sejmu (a zwłaszcza jego komisji) z egzekutywą.

Przepisy Regulaminu Sejmu, którego prawne znaczenie jest na gruncie Małej Konstytucji także inne aniżeli na podstawie systemu ustrojowego określonego Konstytucją z 1952 r. nie są dostosowane do konstrukcji ustrojowych stworzonych przez Małą Konstytucję. Przymiot przestarzałości czy raczej niedostosowania przepisów regulaminowych do zasad konstytucyjnych odnosi się nie tyle do Sejmu *in pleno*, co właśnie do komisji sejmowych. I chociaż posłowie oraz komisje umiarkowanie w obecnej kadencji realizują uprawnienia kontrolne, to jednak "inspirowani" przepisami Regulaminu Sejmu (który jest im z natury rzeczy najbliższy), przejawiają swoje działania w sposób dosyć ekspansywny. Dlatego już w kilku opiniach prawnych poświęconych tej sferze aktywności poselsko-komisyjnej wskazywałem na niezbędność umiarkowania, wskazując iż głęboka ingerencja w działalność rządu i jego organów może napotykać opór ze strony administracji. Tak np. w opinii poświęconej poselskiemu uprawnieniu w zakresie żądania udostępnienia przez naczelne organy administracji rządowej projektów ustaw i rozporządzeń pisałem m.in.: "W Małej Konstytucji nie została zapisana funkcja kontrolna Sejmu (...). Wykonywanie przez Sejm i jego organy (zwłaszcza komisje sejmowe), a w pewnym zakresie także przez posłów, uprawnień wynikających z funkcji kontrolnej nie może jednak prowadzić do przekraczania granicy pomiędzy kontrolą a gestią. Włączanie się posłów w szerokim zakresie w kompetencje własne rządu i jego organów może niebezpiecznie zbliżać aktywność sejmową do linii rozgraniczającej kontrolę od gestii" ("Biuletyn Ekspertyzy i Opinii Prawne", nr 2(20)96).

Mała Konstytucja nie zawiera żadnej ogólnej formuły statuującej funkcję kontrolną (przypomnijmy, że art. 20 ust. 3 Konstytucji PRL stanowił, iż "Sejm (...) sprawuje kontrolę nad działalnością innych organów władzy i administracji państwowej"), a przyjęcie zasady podziału władz oznaczało odejście od dawniejszego określenia Sejmu jako najwyższego organu władzy państwowej (art. 20 ust. 1 Konstytucji PRL). Nie oznacza to wykluczenia funkcji kontrolnej Sejmu, ale nadaje jej inny charakter i rzutuje na podstawy prawne i formy jej wykonywania. Konstytucyjne podstawy funkcji kontrolnej Sejmu tworzą ogólne przepisy o odpowiedzialności rządu (ministrów) przed Sejmem (art. 66 - 67 MK, art. 33 b utrzymanych w mocy przepisów konstytucyjnych) oraz przepisy o kontroli nad wykonywaniem budżetu i innych planów finansowych (art. 22 MK i art. 35 u.p.k.). Powyższe postanowienia (uzupełniane szczegółowymi normami art. 11 MK i art. 25 MK) należy traktować jako przejawy zasady ogólniejszej, wynikającej z założeń systemu parlamentarnego - którego funkcja kontrolna jest koniecznym atrybutem. Kontroli nie można jednak mieszać z kompetencjami kierowniczymi czy inspirującymi, typowymi dla regulacji konstytucyjnej z okresu Konstytucji PRL (por. P. Sarnecki, *Wpływ nowych zasad konstytucyjnych na procedury parlamentarne*, w: *Mała Konstytucja w procesie przemian ustrojowych w Polsce*, 1993 r., ss. 80-90). Zasada podziału władz oznacza, iż Sejm może wkraczać w dziedzinę władzy wykonawczej tylko opierając się na przepisach konstytucyjnych lub ustawowych (Regulamin Sejmu nie stanowi tu podstawy dostatecznej), a w żadnym razie nie może naruszać konstytucyjnej istoty kompetencji władzy wykonawczej. Pogląd doktryny wspiera orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnej (por. orzeczenia TK z 22 listopada 1995 r., K.19/95, OTK 1995, cz. II, ss. 152-156).

Kompetencje konkretne należy zatem rozumieć jako uprawnienia do uzyskiwania (żądania) informacji o stanie spraw, ale już nie jako uprawnienia do prawnie wiążącego oddziaływania na bieżące działania władzy wykonawczej. Oczywiście oceny i opinie Sejmu (komisji, posłów) mogą mieć istotną rangę polityczną (mogą uruchamiać mechanizm politycznej odpowiedzialności rządu czy ministra), ale jest to już jednak odrębna płaszczyzna stosunków, w

aspekcie prawnym zasada podziału władz wyklucza omnipotencję Sejmu. Rzutuje to zwłaszcza na uprawnienia kontrolne komisji sejmowych, jako że opierają się one niemal wyłącznie na przepisach Regulaminu Sejmu.

Najsilniejszą pozycję i uprawnienia w sferze kontroli rządu i jego organów ma komisja śledcza, powoływana przez Sejm na podstawie art. 11 Małej Konstytucji. Instytucja komisji śledczej opiera się na odrębnej podstawie konstytucyjnej, daje to możliwość wyposażenia tych komisji w uprawnienia śledcze wobec osób urzędowych (czego wymaga zasada podziału władz) a także osób prywatnych (wymaga tego z kolei zasada wyłączności ustawy).

Komisje śledcze może tworzyć tylko Sejm, przepisy prawne ani nie ustanawiają jakichkolwiek ograniczeń swobody tworzenia komisji śledczych, ani nie przewidują, że utworzenie takiej komisji jest obowiązkiem Sejmu. Art. 11 MK posługuje się ogólną nazwą "komisja dla zbadania określonej sprawy", chodzi więc o komisję wyposażoną w szczególne środki prawne ustalania stanu spraw.

Tworząc komisję śledczą Sejm określa sprawę, która ma być przez nią zbadana. Zakresem działania komisji może być objęty tylko przedmiot wyraźnie wskazany w uchwale Sejmu i niedopuszczalna jest wykładnia rozszerzająca. Pod względem przedmiotu sprawa badana przez komisję śledczą musi pozostawać wewnątrz przedmiotowego zakresu działania Sejmu czyli wewnątrz zakresu funkcji kontrolnej Sejmu.

Przedmiotem badania komisji śledczej może być więc praktycznie każda sprawa należąca do zakresu działania władzy wykonawczej. Skoro bowiem rząd (ministrowie) ponoszą przed Sejmem odpowiedzialność za wszelkie swoje działania, to Sejm może powierzać swoim komisjom śledczym zbadanie każdej sprawy z zakresu owej odpowiedzialności organów rządowych.

Komisjom śledczym przysługują uprawnienia do wzywania i przesłuchiwania, przy czym następuje to w trybie Kodeksu postępowania karnego. Każda osoba piastująca stanowisko państwowe może zostać wezwana do osobistego stawiennictwa i to pod rygorami przewidzianymi w kpk. Prawo przesłuchiwania w trybie Kodeksu postępowania karnego oznacza dla osób przesłuchiwanym obowiązek składania zeznań oraz odpowiedzialność karną za fałszywe zeznania.

Należy przyjąć, iż komisja śledcza ma najszerszy wybór sposobów przeprowadzania kontroli, może więc realizować swoje uprawnienia, (żądania obecności i żądania materiałów i informacji) w miejscu swojej siedziby, może przeprowadzać wizytacje w siedzibie organu (czy jednostki) kontrolowanego. Ponieważ komisja śledcza dysponuje uprawnieniami o szczególnym charakterze, należy traktować jej powołanie jako rozstrzygnięcie wyjątkowe.

O ile status prawny i uprawnienia kontrolne, komisji śledczej mającej konstytucyjną podstawę, wydają się być stosunkowo klarowne, o tyle uprawnienia kontrolne komisji stałych są trudniejsze do sprecyzowania.

Konstytucja nie określa zadań i kompetencji komisji, traktując jako oczywisty ich tradycyjny charakter organów pomocniczych Sejmu. Zasadniczą funkcją komisji stałych jest ich udział w stanowieniu przez Sejm ustaw. Drugą tradycyjną funkcją komisji jest kontrola nad działalnością rządu i administracji. Kompetencje komisji stanowią w tym zakresie pochodną odpowiednich kompetencji Sejmu, te zaś należy rozpatrywać na tle zasady podziału władz. Zasada podziału władz nie wyklucza funkcji kontrolnej parlamentu ale nie pozwala na przekształcenie kontroli w podejmowaniu decyzji wykonawczych przez parlament i jego organy. Za konstytucyjnie niedopuszczalne uznawać zatem należy wszelkie przepisy czy praktyki przyznające komisjom prawo współpodejmowania z organami rządowymi rozstrzygnięć, które z istoty swej zastrzeżone są dla władzy wykonawczej. Działania komisji muszą ograniczać się do kontroli, tj. do ustalania rzeczywistego stanu faktycznego rzeczy odnośnie do działalności organów rządowych.

Pod rządem Małej Konstytucji Regulamin Sejmu utrzymał trzy zasadnicze uprawnienia komisji (prawo żądania obecności, prawo żądania informacji i prawo żądania wysłuchania) w niemal niezmiennym kształcie, co jednak nie znaczy, by rzeczywiście pozostały one co do swej istoty takie same jak na gruncie konstytucyjnej (Konstytucji z 1952 r.) zasady jedności władzy państwowej i najwyższej pozycji Sejmu w systemie organów państwowych. Tym bardziej, że zmiana systemu władz powoduje, iż Regulamin Sejmu nie może stanowić podstawy prawnej do ustalenia obowiązków pozasejmowych organów wobec parlamentu (por. L. Garlicki, *Regulamin Sejmu w systemie źródeł prawa*, "Przegląd Sejmowy" nr 4/1994, s. 26). Oczywiście adresaci działań komisji powodowani tradycją rolą i autorytetem parlamentu, świadomi odpowiedzialności politycznej rządu i ministrów przed Sejmem respektują w praktyce żądania komisji, postępują tak jednak bardziej z pobudek społecznych i politycznych aniżeli nakazów prawnych.

W aktualnym stanie prawnym najbardziej wyrazistą podstawę prawną dla kontrolnych działań komisji stałych stają się dwa (w istocie jeden) przepisy ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz. U. Nr 73, poz. 350).

Artykuł 16 ust. 1, a zwłaszcza ust. 2 przewidując prawo uzyskiwania od członków Rady Ministrów oraz innych podmiotów informacji oraz wyjaśnień przez posłów "podczepia" pod to poselskie uprawnienia komisje stale i nad-

zwyczajne. Ustęp 2 art. 16 przewiduje, iż "członkowie Rady Ministrów (...) są obowiązani przedstawić informacje i wyjaśnienia na żądanie stałych i nadzwyczajnych komisji sejmowych i senackich w sprawach będących przedmiotem ich zakresu działania". Jakkolwiek przepis ten dotyczy uzyskiwania informacji i wyjaśnień od organów i instytucji poza sejmowych na użytek posłów oraz Sejmu i Senatu, to odnosi się bardziej do uprawnień komisji Sejmu oraz Senatu niż do praw poszczególnych posłów i senatorów. Umieszczenie unormowań ujętych w art. 16 ust. 2 wydaje się może niezbyt szczęśliwe i niezbyt skorelowane z tytułem i zakresem ustawy, ale wydaje się wyraźnie "uprawomocniać" ustawowo i wzmacniać przepisy Regulaminu Sejmu (art. 18 ust. 2, art. 79 ust. 1 RS), które generalnie nie powinny zawierać unormowań wykraczających poza ramy izb parlamentu adresowanych do podmiotów zewnętrznych wobec tychże izb.

Wymowę art. 16 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora osłabia nieco jego sformułowanie, które odnosi się do paralelnego potraktowania wśród podmiotów obowiązanych przedstawić komisjom Sejmu informacje i wyjaśnienia, członków rady Ministrów z przedstawicielami innych organów i instytucji państwowych oraz samorządowych, a nadto z przedstawicielami organizacji społecznych, zakładów i przedsiębiorstw państwowych, wreszcie spółek prawa handlowego. W ujęciu tego przepisu brakuje zatem dostatecznej dystynkcji między powinnościami członków rządu (zdeteminowanymi przez ich pozycję ustrojową) a powinnościami innych organów i instytucji państwowych, nadto zaś powinnościami niepaństwowych instytucji lub organizacji.

Drugim przepisem ustawy, który może być podstawą działań komisji sejmowych stałych i nadzwyczajnych jest art. 19 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu. Przepis ten ustanawia (przy dwóch istotnych ograniczeniach - odnoszących się do dóbr osobistych i tajemnicy ustawowo chronionej) prawo posła do uzyskiwania informacji i materiałów oraz wglądu w działalność m.in. organów administracji rządowej; w zakresie potrzeb związanych z wykonywaniem mandatu. Ponieważ art. 16 ust. 2 stanowi wyraziste prawo do pozyskiwania informacji i wyjaśnień przez komisje sejmowe od członków rządu, to w art. 19 ust. 1 eksponujemy poselskie prawo do uzyskiwania materiałów ale co ważniejsze - wglądu w działalność organów administracji rządowej. To prawda, iż art. 19 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu wyposaża w określone wyżej uprawnienia posła (lub senatora), ale skoro prawo to przysługuje każdemu z osobna posłowi, to wydaje się, iż tym bardziej przysługują ono pewnej zbiorowości posłów, szczególną zaś grupą poselską jest komisja sejmowa będąca wewnętrznym organem Sejmu. Trzeba mieć jednak na względzie, że wyprowadzone za pomocą logicznej interpretacji przepisów prawnych, prawo wglądu w działalność organów administracji rządowej, przy nieostrości używanych w art. 19 ust. 1 pojęć, oraz zawartych w nim ograniczeniach, nie może stanowić wyraźnej zachęty dla komisji sejmowych do szerszego korzystania z niego. Wszak nawet realizacja tego prawa przez posła (a o nim *expressis verbis* stanowi art. 19 ust. 1 ustawy zatytułowanej o wykonywaniu mandatu posła i senatora) została w jednej z ekspertyz potraktowana zawężająco (por. A. Szymt, *W sprawie umożliwienia posłowi udziału w naradzie kierowniczej komendy wojewódzkiej Policji*, "Przegląd Sejmowy" nr 5(17)96, ss. 88-90).

Jeżeli więc z art. 19 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora zamierzano by wyprowadzić prawo do wglądu komisji w działalność organu administracji rządowej, to należałoby zawęzić ten "wgląd" do ściślejszej kontroli bez jakiegokolwiek włączania się w funkcjonowanie organu.

Wskazaliśmy ogólne przepisy ustawowe stwarzające możliwość przeprowadzenia kontroli przez komisje, pominięliśmy te szczególne przepisy ustawowe, które stwarzają pewne szczególne uprawnienia niektórych komisji stałych jak np. art. 9 ustawy o Trybunale Stanu (dla Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej), czy art. 53 i 54 Prawa budżetowego (dla Komisji Polityki Gospodarczej Budżetu i Finansów).

Scharakteryzowane zasady ustrojowe oraz regulacje prawne pozwalają stwierdzić, iż komisją o ustalonych konstytucyjnie postawach prawnych i najszerszych uprawnieniach oraz sposobach kontroli organów kierowanych przez członków rządu, jest komisja śledcza.

Gdy chodzi o komisje stałe i nadzwyczajne to dają się ustawowo wyprowadzić dwa uprawnienia, które mogą być realizowane wobec członków Rady Ministrów; prawo żądania obecności oraz prawo przedstawiania sprawozdań, informacji i wyjaśnień. Bardziej enigmatycznie zakreślone jest prawo wglądu (należy zrozumieć bezpośredniego a więc poprzez wizytację i bezpośredni wgląd np. w dokumenty urzędowe itp.) w działalność organu, którym kieruje członek rady Ministrów.

Podejmowane przez komisje sejmowe działania kontrolne powinny przede wszystkim mieć na celu kontrolę działalności organu państwowego "w zakresie wprowadzania w życie i wykonywania ustaw i uchwał Sejmu", kontrola zaś nie może przekształcać się w zarządzanie (gestię) bądź też współpodejmowanie z organami rządowymi rozstrzygnięć, które ze swej istoty są zastrzeżone dla władzy wykonawczej.

Art. 80. 1. W posiedzeniach komisji, w tym również zamkniętych, mogą uczestniczyć posłowie nie będący jej członkami. Mogą oni zabierać głos w dyskusji i składać wnioski bez prawa udziału w głosowaniu.

2. Przepis ust. 1 nie dotyczy Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej oraz komisji śledczych powoływanych na podstawie art. 111 Konstytucji.

3. W posiedzeniu komisji, na zaproszenie prezydium komisji lub jej przewodniczącego, mogą uczestniczyć przedstawiciele organizacji zawodowych i społecznych oraz eksperci komisji.

4. Prezydium Sejmu określa zasady i tryb korzystania przez komisje z opinii i ekspertyz.

5. Na posiedzeniu komisji, za zgodą jej przewodniczącego, mogą być obecni pracownicy biur klubów poselskich oraz dziennikarze prasy, radia i telewizji.

Beata Szepietowska

8.07.94

Opinia w sprawie interpretacji art. 80 ust. 5 Regulaminu Sejmu

I. Zgodnie z art. 80 ust. 5 Regulaminu Sejmu: "Na posiedzeniu komisji, za zgodą jej przewodniczącego, mogą być obecni (...) dziennikarze prasy, radia i telewizji".

Rozumienie powyższego przepisu sprowadza się do stwierdzenia, że przewodniczący komisji wyraża zgodę wyłącznie na bezpośredni - osobisty udział dziennikarzy w posiedzeniu komisji.

Obecność dziennikarzy, w szczególności zaś umożliwienie prasie, radiu i telewizji sporządzania sprawozdań z posiedzeń komisji (*per analogiam* - art. 98 ust. 1 pkt 2 RS) stanowi jedną z przesłanek gwarantujących realizację zasady jawności (otwartości) posiedzeń komisji (*a contrario* - art. 82 RS - posiedzenia zamknięte).

Należy jednak podkreślić, że - dla dziennikarzy - reguła otwartości posiedzeń komisji nie ma charakteru *ius cogens*; jej zastosowanie warunkuje zgodę przewodniczącego.

Analiza praktyki parlamentarnej wskazuje natomiast na istnienie zwyczaju, zgodnie z którym aprobatą dla udziału prasy, radia i telewizji jest udzielana w sposób dorozumiany (jeśli nie ma sprzeciwu, to generalnie - wszystkim dziennikarzom).

II. Obecność przedstawicieli prasy, radia i telewizji w posiedzeniu komisji stawia pytanie o zakres przedmiotowy uprawnień dziennikarzy, którzy za zgodą przewodniczącego biorą udział w pracach tego organu Sejmu.

Nie wymaga uzasadnienia pogląd, że akceptacja uczestnictwa dziennikarzy w posiedzeniu jest jednocześnie przyzwoleniem na sporządzanie sprawozdań z przebiegu obrad komisji (art. 98 ust. 1 pkt 2 RS).

Jednocześnie, Regulamin Sejmu nie określa *expressis verbis*, czy - z punktu widzenia prac komisji - termin "sprawozdanie" oznacza efekt pracy dziennikarza wykorzystany *ex post* (po zakończeniu posiedzenia), czy też może być przekazany - w trakcie obrad - w formie relacji.

Stosując, logiczno-semantyczną oraz funkcjonalną metodę wykładni tego pojęcia należy uznać, że "sporządzenie sprawozdania" dla dziennikarzy prasowych, radiowych i telewizyjnych jest działaniem następczym (*a la longue*).

Słownik Języka Polskiego (PWN, Warszawa 1981, t. III, s. 305) definiuje sprawozdanie jako ustne lub pisemne przedstawienie przebiegu jakiejś działalności, szczegółowe zdanie sprawy z czegoś, opis jakichś zdarzeń, wypadków; relacja, raport.

Stąd, w zakresie przedmiotowym tego pojęcia nie mieści się instytucja transmisji, uznana za jedną z form przekazu dziennikarskiego. Transmitować (*Słownik ...*, s. 524) to przekazywać, nadawać program radiowy lub telewizyjny z miejsca znajdującego się poza studiem.

Rozumienie analizowanych terminów - postrzegane zwłaszcza w kontekście warunków, postawionych dla bezpośrednich relacji (telewizyjnych i radiowych) z przebiegu obrad Sejmu - skłania do wniosku, zgodnie z którym zgodą przewodniczącego na udział dziennikarzy w posiedzeniu komisji nie obejmuje w aspekcie merytorycznym zezwolenia na transmisję (tak radiową, jak i telewizyjną) przebiegu obrad.

Skoro aprobaty przewodniczącego wymaga obecność (prasy) radia i telewizji, to tym bardziej konieczna jest zgodą na bezpośredni przekaz - upublicznienie przedmiotu posiedzenia. Stosowanie formy transmisji wykracza bowiem poza regulaminowe rozumienie zasady jawności (otwartości) obrad komisji.

Wydaje się również, że wyrażenie zgody na bezpośrednie emitowanie obrad mogłoby należeć do kompetencji prezydium komisji jako organu kolegialnego. Istniałby zatem obowiązek powiadomienia członków i osób uczestniczących w obradach o prowadzonej transmisji.

Art. 81. Przewodniczący komisji może zwrócić uwagę posłowi, który w wystąpieniu swoim odbiega od przedmiotu obrad komisji, przywołaniem posła "do rzeczy". Po dwukrotnym przywołaniu posła "do rzeczy" przewodniczący komisji może odebrać głos posłowi.

Art. 82. Komisja może postanowić odbycie posiedzenia zamkniętego, określając osoby, których udział w posiedzeniu jest niezbędny. Ta część posiedzenia, podczas której zapada postanowienie, jest zamknięta.

Wojciech Odrowąż-Sypniewski
14.04.98

Uwagi na temat trybu odbywania posiedzeń zamkniętych posiedzeń sejmowych

1. W obecnym stanie prawnym kwestia odbywania przez komisje sejmowe posiedzeń zamkniętych jest regulowana przez Regulamin Sejmu w sposób nadzwyczaj lapidarny. Zgodnie z ogólnymi zasadami określonymi w art. 82 RS "Komisja może postanowić odbycie posiedzenia zamkniętego, określając osoby, których udział w posiedzeniu jest niezbędny. Ta część posiedzenia, podczas której zapada postanowienie, jest zamknięta." Przepis ten stanowi wyjątek od zasady, iż posiedzenia komisji mają charakter jawny. Jest ona konsekwencją konstytucyjnej zasady jawności posiedzeń Sejmu (por. art. 113 Konstytucji).

W zamkniętych posiedzeniach komisji mogą uczestniczyć posłowie nie będący jej członkami (nie dotyczy to posiedzeń Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej, ani posiedzeń komisji śledczych powołanych na podstawie art. 111 Konstytucji). Posłowie nie będący członkami komisji mają prawo zabierania głosu w dyskusji i składania wniosków jednak bez możliwości udziału w głosowaniu (por. art. 80).

Jednocześnie w myśl art. 92 RS z przebiegu posiedzenia komisji sporządza się protokół oraz biuletyn. Wskazać trzeba, iż powołany przepis Regulaminu nie różnicuje posiedzeń komisji sejmowych na te, które odbywają się w trybie otwartym i posiedzenia zamknięte.

2. Nowela regulaminowa z 27 kwietnia 1995 r. (MP Nr 23, poz. 27) ustanawiająca Komisję do Spraw Służb Specjalnych określiła jednocześnie tryb odbywania przez komisję posiedzeń.

Stosownie do art. 74c ust. 1 RS posiedzenia Komisji do Spraw Służb Specjalnych są zamknięte. Nie mogą w nich brać udziału posłowie nie będący członkami komisji (art. 80 ust. 1 nie stosuje się). Regulamin szczegółowo określa zasady zapraszania do udziału w posiedzeniu osób innych niż członkowie Komisji (por. art. 74c ust. 3).

Zgodnie z art. 74e protokół z posiedzenia Komisji oraz sprawozdania z jej prac stanowią tajemnicę państwową (Wyjątkiem są protokoły oraz sprawozdania z jawnych posiedzeń wspólnych, odbywanych z innymi komisjami). Komisja przekłada protokoły oraz sprawozdania Marszałkowi Sejmu.

Przepis ust. 2 przewiduje, że z przebiegu posiedzenia Komisji nie sporządza się biuletynu (również w tym przypadku wyjątkiem są jawne posiedzenia wspólne z innymi komisjami, z których sporządzany jest biuletyn na zasadach ogólnych).

Komisja może ustalić dla prasy, radia i telewizji komunikat z posiedzenia Komisji, w miarę potrzeby konsultując jego treść z Ministrem Obrony Narodowej lub Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji (art. 74e ust. 3).

Kwestia posiedzeń zamkniętych pojawia się w Regulaminie Sejmu raz jeszcze w odniesieniu do posiedzeń Komisji Etyki Poselskiej. Regulacje te zostały wprowadzone do Regulaminu Sejmu nowelą z 4 lipca 1996 r. (MP Nr 43, poz. 419) pierwotnie w odniesieniu do Komisji do Spraw Oświadczeń Majątkowych, a obecnie (po nowelizacji z 28 października 1997 r.; MP Nr 80, poz. 779) obowiązują w odniesieniu do Komisji Etyki Poselskiej.

Posiedzenia Komisji Etyki Poselskiej, na których rozpatrywane są sprawy wynikające z majątkowych oświadczeń poselskich mają charakter zamknięty i nie mogą w nich uczestniczyć posłowie nie będący członkami komisji (por. art. 74h). Regulamin przewiduje, że w przypadku takich posiedzeń do protokołu posiedzenia i biuletynu stosuje się, zrelacjonowane wyżej zasady obowiązujące w przypadku zamkniętych posiedzeń Komisji do Spraw Służb Specjalnych.

Ponadto art. 74h ust. 2 stanowi, że wiadomości uzyskane w toku prac Komisji, są tajemnicą służbową w rozumieniu przepisów o tajemnicy państwowej i służbowej.

3. Analiza ogólnych zasad (art. 82 RS), opisanych w pkt 1, odbywania przez komisję sejmową posiedzeń zamkniętych może prowadzić do wniosku, iż jest to regulacja nie wystarczająca. Wniosek taki wydaje się szczególnie uzasadniony, w kontekście sytuacji, która miała miejsce 11 lipca 1995 r. podczas obrad Komisji Obrony Narodowej

(por. załączony tekst artykułu z "Polityki" 10/1998 oraz notatka służbowa Biura Informacyjnego). Wskazać należy, iż w obecnym stanie prawnym w odniesieniu do zamkniętych posiedzeń komisji sejmowych, odbywających się w trybie art. 82 RS formalnie nie obowiązuje wymóg nie sporządzania biuletynu. Wniosek taki wysnuć można z porównania regulacji zawartej w art. 82 w kontekście art. 92 RS oraz przepisów mówiących o zamkniętych posiedzeniach Komisji do Spraw Służb Specjalnych oraz zamkniętych posiedzeniach Komisji Etyki Poselskiej. W pierwszym przypadku brak jest jednoznacznego zakazu publikowania biuletynu z posiedzenia zamkniętego komisji. Wydaje się, iż zakaz taki ukształtował się na gruncie praktyki parlamentarnej stając się zwyczajem parlamentarnym. Trzeba jednak podkreślić, iż zwyczaj ten nie ma oparcia w przepisach Regulaminu Sejmu.

Stwierdzić należy, iż ochrona tajemnicy państwowej nie jest jedyną przyczyną, która może skłonić komisję do "zamknięcia" posiedzenia. Motywem utajnienia obrad obok przypadków związanych z ujawnianiem tajemnicy państwowej mogą być także przyczyny natury politycznej. Względy polityczne mogą powodować, iż komisja postanowi odbyć posiedzenie zamknięte.

Wydaje się zatem wskazane, iż *de lege ferenda* konieczne jest wprowadzenie do Regulaminu Sejmu wyraźnego przepisu, który stwierdzałby, iż

"1. Protokół z zamkniętego posiedzenia komisji, jeżeli zawiera informacje objęte tajemnicą państwową, stanowi tajemnicę państwową. Komisja przedstawia protokoły Marszałkowi Sejmu.

2. Protokół z zamkniętego posiedzenia komisji, z wyjątkiem protokołów o których mowa w ust. 1, stanowi tajemnicę służbową.

3. Z przebiegu zamkniętego posiedzenia komisji nie sporządza się biuletynu.

4. Komisja może ustalić dla prasy, radia i telewizji komunikat z posiedzenia komisji, w miarę potrzeby konsultując jego treść z Ministrem Obrony Narodowej lub Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji."

Konsekwencją przyjęcia takiej regulacji byłoby:

1) ustanowienie podstawy prawnej dla działań zmierzających do ochrony informacji objętych tajemnicą państwową, które zostały ujawnione podczas posiedzenia komisji sejmowej.

2) proponowany zapis wprowadza istotne rozróżnienie pomiędzy protokołami objętymi tajemnicą państwową oraz protokołami objętymi tajemnicą służbową.

3) komisja dysponując prawem ustalenia komunikatu dla mediów "panowałaby" nad zakresem przekazu, który byłby upubliczniany.

Wskazane wydaje się również podjęcie zasadniczych rozstrzygnięć w odniesieniu do obsługi zamkniętych posiedzeń komisji przez pracowników Kancelarii Sejmu. Celowe wydaje się wydzielenie grupy pracowników Biura Komisji Sejmowych, do obowiązków których należałaby obsługa posiedzeń zamkniętych. Osoby takie powinny przejść przeszkolenie w zakresie przepisów dotyczących tajemnicy państwowej i służbowej.

Art. 83. *Na wypowiedziane przez posłów w toku posiedzenia komisji wnioski i uwagi uczestniczący w posiedzeniu przedstawiciele organów państwowych, instytucji i organizacji udzielają odpowiedzi na tym samym lub najbliższym posiedzeniu komisji; w uzasadnionych wypadkach odpowiedź ta może być udzielona w formie pisemnej; o treści nadesłanych odpowiedzi przewodniczący komisji informuje komisję na najbliższym posiedzeniu.*

Art. 84. 1. *Komisja uchwala dezyderaty, opinie, sprawozdania, a także projekty uchwał, rezolucji, apeli, oświadczeń lub deklaracji Sejmu. Komisja, w drodze uchwały, może przyjąć do wiadomości przedłożoną jej informację bądź stanowisko.*

2. *Uchwały komisji zapadają większością głosów, w obecności co najmniej jednej trzeciej liczby członków komisji, chyba że ustawa stanowi inaczej.*

Wojciech Odrowąż-Sypniewski
24.07.95

Opinia w sprawie uchwały Prezydium Sejmu nr 42 z 20 czerwca 1995 r. w sprawie wykładni art. 84 ust. 2 i art. 89 ust. 2 Regulaminu Sejmu

Postawione zostały pytania: czy istnieje potrzeba interpretacji art. 84 ust. 2 i art. 89 ust. 2 Regulaminu Sejmu? czy uchwała Prezydium Sejmu nr 42 z dnia 20 czerwca 1995 r. jest zgodna z Regulaminem Sejmu?

Art. 84 ust. 2 stanowi, że "uchwały komisji zapadają większością głosów, w obecności co najmniej jednej trzeciej liczby członków komisji, chyba że ustawa stanowi inaczej". Art. 89 ust. 2 ustanawia analogiczną procedurę podejmowania uchwał przez komisje obradujące wspólnie. W takiej sytuacji uchwały zapadają "większością głosów, w obecności co najmniej jednej trzeciej liczby członków każdej z uczestniczącej w posiedzeniu komisji, a jeżeli Komisję Ustawodawczą reprezentuje zespół, co najmniej połowy ogólnej liczby tego zespołu".

Literalna interpretacja tego przepisu musi prowadzić do wniosku, że możliwa jest sytuacja, w której komisja, z uwagi na równy rozkład głosów "za" przyjęciem uchwały i "przeciwko" jej przyjęciu, nie może dokonać rozstrzygnięcia. Należy podkreślić, że sens tego przepisu nie budzi wątpliwości w świetle logiczno-semantycznych, jak również funkcjonalnych reguł interpretacyjnych.

Prezydium Sejmu dokonało w trybie art. 13 ust. 1 pkt 5 wykładni obu przepisów przyjmując w powołanej uchwale, że "w razie uzyskania w czasie głosowania na posiedzeniu komisji (komisji obradujących wspólnie) równej liczby głosów, o przyjęciu (nieprzyjęciu) uchwały rozstrzyga głos przewodniczącego komisji (przewodniczącego posiedzenia wspólnego), jeżeli przewodniczący nie wstrzymał się od głosowania".

Uchwała Prezydium Sejmu oznacza zatem, że w sytuacji, gdy w czasie głosowania "za" przyjęciem uchwały i "przeciwko" jej przyjęciu opowiada się równa liczba głosów, głos przewodniczącego, jeżeli nie jest głosem wstrzymującym się, ma charakter rozstrzygający. Intencja sformułowanej przez Prezydium Sejmu wykładni jest oczywista. Chodzi o uniknięcie sytuacji, w której komisja, mimo wymaganego *quorum* nie zdolna jest do podjęcia decyzji. Celem podjętego przez Prezydium Sejmu rozstrzygnięcia jest zatem "wypełnienie" swoistej "luki proceduralnej", której istnienie powoduje, że w określonych sytuacjach może powstać pat paraliżujący prace komisji. Można wreszcie przyjąć, że takie rozstrzygnięcie uzasadnia zasada ekonomii prac legislacyjnych, która nakazuje uwzględniać przy interpretacji schematów proceduralnych wartość, jaką stanowi ich efektywność (należy jednak w tym miejscu zauważyć, że przyjęte rozwiązanie ma jedynie częściowy charakter. W świetle postanowień analizowanej uchwały, w przypadku, gdy przewodniczący wstrzymał się od głosowania, a rozkład głosów jest równy, impas pozostaje.)

Odpowiedź na pytanie, czy powołana uchwała mieści się w granicach kompetencji określonej w art. 13 ust. 1 pkt 5 Regulaminu Sejmu wymaga analizy pozycji prawnej przewodniczącego komisji.

Komisja wybiera ze swojego grona przewodniczącego i wiceprzewodniczącego (tworzących prezydium komisji) na swoim pierwszym posiedzeniu (art. 21 ust. 2 Regulaminu Sejmu).

Podstawową rolą przewodniczącego komisji jest kierowanie jej obradami. W razie nieobecności przewodniczącego funkcję tą sprawuje wiceprzewodniczący (art. 77 ust. 3 RS). W przypadku, gdy komisje odbywają posiedzenie wspólne obradami kieruje jeden z przewodniczących komisji (art. 89 ust. 1 RS).

Przewodniczenie obradom komisji polega m.in. na ustalaniu terminów posiedzeń komisji (art. 78 ust. 1 RS), kierowaniu do osób nie będących posłami (ekspertów komisji, przedstawicieli organizacji zawodowych i społecznych i in.) zaproszeń do wzięcia udziału w posiedzeniu komisji (art. 79 ust. 2, art. 80 ust. 3 RS). Osoba przewodnicząca obradom udziela zgody na obecność na posiedzeniu pracowników biur klubów poselskich oraz dziennikarzy prasy, radia i telewizji (art. 80 ust. 5). Przewodniczący komisji sprawuje wreszcie swoistą "policję sesyjną" z prawem odebrania głosu posłowi, który w swoim wystąpieniu odbiega, mimo upomnień, od przedmiotu obrad komisji (art. 81 RS).

Analiza uprawnień przewodniczącego (wiceprzewodniczącego) komisji nasuwa wniosek, że mają one charakter przede wszystkim techniczno-proceduralny. Wydaje się, że w świetle postanowień Regulaminu Sejmu pozycja prawna przewodniczącego komisji, nie pozwala na przypisywanie mu większych uprawnień, od posiadanych przez innych członków komisji, w zakresie podejmowania rozstrzygnięć merytorycznych.

Warto wreszcie rozważyć zagadnienie istnienia analogii pomiędzy pozycją Marszałka Sejmu w procedurze podejmowania decyzji przez Prezydium Sejmu i pozycją przewodniczącego komisji w procedurze podejmowania rozstrzygnięć przez komisję. Marszałek Sejmu dysponuje głosem rozstrzygającym "w wypadku równej liczby głosów" (art. 14 ust. 4 RS). Wśród przepisów regulaminowych normującym tryb podejmowania decyzji przez komisje, brak jest analogicznego przepisu. Fakt ten należy uznać za znaczący. Jeśli Ustawodawca w jednym przypadku przyznaje

osobie prowadzącej obrady określone kompetencje w zakresie rozstrzygnięć merytorycznych, a w innym przypadku takich kompetencji nie przyznaje, to różnicę pomiędzy obiema procedurami należy uznać za zamierzoną.

Prezydium Sejmu ustala w trybie art. 13 ust. 1 pkt 5 RS wykładnię Regulaminu Sejmu. Wykładnia ustalana przez Prezydium Sejmu nie jest i nie może być tworzeniem nowych norm regulaminowych, lecz jest ustalaniem właściwego rozumienia treści norm prawnych wyrażonych w Regulaminie. W swojej wykładni Prezydium Sejmu nie może niczego ująć ani niczego dodać do regulaminowej procedury. Uchwała Prezydium Sejmu w sprawie wykładni Regulaminu Sejmu ma zatem charakter deklaratoryjny, a nie prawotwórczy. Prezydium Sejmu nie może naruszać autonomii Izby w zakresie ustalania jej regulaminu.

W analizowanej sprawie wydaje się, że uchwała Prezydium Sejmu nr 42 z dnia 20 czerwca 1995 r. przekracza kompetencje określone w art. 13 ust. 1 pkt 5. Przyznanie przewodniczącemu komisji głosu rozstrzygającego w przypadku, gdy rozkład głosów "za" i "przeciw" jest równy, powoduje zmianę statusu funkcji przewodniczącego. Wykładnia Regulaminu Sejmu nie może kreować nowego uprawnienia, bowiem miałyby wówczas charakter prawotwórczy.

Należy jednak podkreślić, że istnieją przesłanki pozwalające na prezentowanie w analizowanej sprawie innego stanowiska. W trakcie posiedzenia komisji Spraw Zagranicznych w dniu 8 czerwca 1994 r. przewodniczący komisji po ogłoszeniu wyników głosowania, w którym oddano równą liczbę głosów za i przeciw stwierdził, że w zaistniałej sytuacji nie korzysta z przywileju przewodniczącego Komisji. Uznał więc, że jego głos oddany za wnioskiem "nie jest głosem rozstrzygającym", czego konsekwencją miało być, że stanowisko Komisji w kwestii, która była przedmiotem głosowania nie zostało podjęte (por. Biuletyn z posiedzenia Komisji Spraw Zagranicznych Nr 15 z 8 czerwca 1994 r., s. 34). Wypowiedź przewodniczącego Komisji może być traktowana jako świadectwo istnienia zwyczaju regulaminowego, który przypisuje przewodniczącemu komisji w sytuacji patowej przywilej głosu rozstrzygającego. Konsekwencją takiego poglądu byłoby stanowisko, że uchwała Prezydium Sejmu nr 42 z dnia 20 czerwca 1995 r. potwierdza istniejącą na mocy zwyczaju regulację.

Wojciech Odrowąż-Sypniewski
24.09.99

Opinia prawna na temat: czy w czasie obrad komisji sejmowych wymagane jest quorum?

W zleceniu postawione zostały następujące pytania:

- 1) "Czy w czasie obrad komisji sejmowych wymagane jest quorum?"
- 2) "Co powinien uczynić Przewodniczący Komisji w przypadku zgłoszenia wniosku formalnego o wprowadzenie quorum w czasie obrad komisji?"

1. Stosownie do art. 84 ust. 2 Regulaminu Sejmu "uchwały komisji zapadają większością głosów w obecności co najmniej jednej trzeciej liczby członków komisji, chyba że ustawa stanowi inaczej", zaś zgodnie z art. 89 ust. 2 Regulaminu "komisje obradujące wspólnie przyjmują uchwały większością głosów, w obecności co najmniej jednej trzeciej liczby członków każdej z uczestniczących w posiedzeniu komisji".

Cytowane przepisy ustanawiają wymóg quorum, czyli niezbędnej liczby członków komisji, która warunkuje prawomocność podejmowanych przez komisję (lub komisje obradujące wspólnie) uchwał. Quorum w przypadku uchwał komisji wynosi - jedną trzecią liczby członków komisji chyba, że ustawa stanowi inaczej (por. art. 18 ust. 2 ustawy z dnia 21 stycznia 1999 r. o sejmowej komisji śledczej; Dz. U. Nr 35, poz. 321). W przypadku uchwał komisji obradujących wspólnie quorum wynosi 1/3 liczby członków każdej z uczestniczących w posiedzeniu komisji.

Brak wymaganego przez Regulamin Sejmu quorum, w momencie podejmowania przez komisję uchwały, powoduje, iż jest ona z mocy prawa nieważna.

Jednocześnie należy podkreślić, iż instytucja quorum związana jest wyłącznie z kwestią prawomocności uchwał komisji. Innymi słowy, wymagana przez Regulamin Sejmu liczba członków komisji (komisji obradujących wspólnie) musi być obecna wyłącznie w trakcie podejmowania przez komisję (komisje) uchwały.

Wymóg quorum, o którym mówi art. 84 ust. 2 i art. 89 ust. 2 nie dotyczy całości obrad komisji. Nieobecność członków komisji może skutkować, ze względu na brak quorum, brakiem możliwości podjęcia przez komisję uchwały, jednak bezpośrednio nie wywiera ona skutku na tok obrad komisji.

Jakkolwiek poselski obowiązek uczestnictwa w posiedzeniach komisji, do których poszczególni posłowie zostali wybrani, jednoznacznie wynika z przepisów ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora (por. art. 13 ust. 1;

Dz. U. z 1996, Nr 73, poz. 350 z późn.zm.), a nie przestrzeganie tego obowiązku przez posłów może się wiązać z regulaminowymi sankcjami (por. art. 24 Regulaminu), to nieobecność posła na posiedzeniu komisji bezpośrednio nie wpływa na możliwość prowadzenia przez nią obrad.

2. W odpowiedzi na pytanie "co powinien uczynić Przewodniczący Komisji w przypadku zgłoszenia wniosku formalnego o wprowadzenie quorum w czasie obrad komisji?" stwierdzić należy, iż wniosek "o sprawdzenie quorum" może zostać zgłoszony w dowolnym momencie w trakcie obrad komisji. Przewodniczący Komisji powinien go jednak poddać pod głosowanie dopiero w tej fazie prac komisji, która bezpośrednio poprzedza podjęcie przez nią uchwały (ew. wniosek taki może zostać poddany pod głosowanie wcześniej w celu stwierdzenia, czy stan obecności członków komisji jest wystarczający do podjęcia przez komisję uchwały).

Negatywny wynik "sprawdzenia quorum" nie oznacza, że komisja nie może dalej prowadzić swoich obrad (np. prowadzić dyskusję, czy wysłuchiwać opinii ekspertów, etc.).

Uznać również należy, iż niedopuszczalny, w świetle Regulaminu Sejmu, byłby wniosek formalny, który uzależniałby możliwość prowadzenia przez komisję obrad od spełnienia wymogu obecności jakiejś liczby jej członków. W ocenie autora niniejszej opinii poddanie takiego wniosku pod głosowanie stanowiłoby naruszenie Regulaminu Sejmu.

Art. 85. 1. *Dezyderat zawiera postulatory komisji w określonych sprawach i może być skierowany do Rady Ministrów lub poszczególnych jej członków, Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, Prezesa Narodowego Banku Polskiego, Prokuratora Generalnego oraz Głównego Inspektora Pracy.*

2. *Uchwalone przez komisje dezyderaty przedstawiane są przez przewodniczącego komisji Marszałkowi Sejmu, który przesyła je odpowiednim organom.*

3. *Marszałek Sejmu może zwrócić komisji uchwalony przez nią dezyderat, z umotywowanym zaleceniem ponownego rozpatrzenia sprawy; dezyderat ponownie przez komisję uchwalony Marszałek Sejmu przesyła adresatowi.*

4. *Organ, pod którego adresem uchwalony został dezyderat komisji, ma obowiązek ustosunkować się do niego i pisemnie powiadomić Marszałka Sejmu o zajęтым stanowisku w ciągu 30 dni od dnia otrzymania dezyderatu, chyba że Marszałek Sejmu, na wniosek zainteresowanego organu, po porozumieniu z prezydium komisji, ustali inny termin.*

5. *Odpowiedzi organów państwowych na dezyderaty oraz informacje tych organów o przebiegu realizacji dezyderatów są rozpatrywane na posiedzeniach komisji.*

6. *W razie nieotrzymania odpowiedzi w terminie lub uznania otrzymanej odpowiedzi za niezadowolającą, komisja może ponowić dezyderat, przedłożyć Marszałkowi Sejmu wniosek o zwrócenie odpowiedzi jako niezadowolającej lub przedłożyć Sejmowi projekt odpowiedniej uchwały lub rezolucji.*

Art. 86. 1. *Opinia zawiera stanowisko w określonej sprawie; komisja może przedstawić opinię organom wymienionym w art. 85 ust. 1, a także innym centralnym urządóm i instytucjom państwowym; przepisy art. 85 ust. 2 i 3 stosuje się odpowiednio.*

2. *Komisja może zwrócić się do adresata opinii o przedstawienie stanowiska w sprawach podniesionych w opinii, jak również o informacje o przebiegu realizacji wniosków wynikających z tej opinii; adresat opinii jest obowiązany na żądanie komisji przedstawić stanowisko w terminie określonym w art. 85 ust. 4; w sprawach tych stosuje się odpowiednio przepisy art. 85 ust. 5 i 6.*

Art. 87. 1. *W sprawach związanych z wprowadzeniem w życie i wykonywaniem ustaw i uchwał Sejmu właściwe komisje przeprowadzają kontrolę.*

2. *W wypadkach, gdy problematyka zamierzonej kontroli wiąże się z przedmiotowym zakresem działania także innej komisji, kontrola taka powinna być podjęta we współdziałaniu z zainteresowaną komisją jako kontrola wspólna bądź przy udziale przedstawicieli takiej komisji.*

3. *Prezydium Sejmu określa ogólne zasady przeprowadzania kontroli.*

4. *Komisja przeprowadzająca kontrolę określa zakres oraz sposób jej przeprowadzenia.*

Art. 88. 1. *Wyniki kontroli, o których mowa w art. 87 ust. 1, ujmuje się w sprawozdaniach, które przekazuje się Marszałkowi Sejmu.*

2. Marszałek Sejmu zarządza doręczenie sprawozdań, o których mowa w ust. 1, wszystkim posłom; sprawozdanie może być przedmiotem obrad na posiedzeniu Sejmu.

Art. 89. 1. Komisje mogą odbywać posiedzenia wspólne, którym przewodniczy jeden z przewodniczących komisji.

2. Komisje obradujące wspólnie przyjmują uchwały większością głosów, w obecności co najmniej jednej trzeciej liczby członków każdej z uczestniczących w posiedzeniu komisji.

3. W przypadku gdy w poddanej pod głosowanie na posiedzeniu komisji (komisji obradujących wspólnie) sprawie proceduralnej uzyskano równą liczbę głosów, o przyjęciu lub nieprzyjęciu uchwały w tej sprawie rozstrzyga głos przewodniczącego komisji (przewodniczącego posiedzenia wspólnego), jeżeli nie wstrzymał się on od głosowania.

4. Przepis ust. 3 stosuje się odpowiednio do zastępcy przewodniczącego komisji, jeżeli kieruje on obradami komisji w razie nieobecności przewodniczącego.

5. Do głosowania stosuje się odpowiednio art. 113 ust. 2 pkt 1 i ust. 3.

Art. 90. 1. W sprawach przekazanych komisji do rozpatrzenia przez Sejm, Marszałka Sejmu lub Prezydium Sejmu komisja przedstawia sprawozdanie.

2. Komisje wybierają ze swojego składu sprawozdawcę na posiedzenie Sejmu, który przedstawia w sposób obiektywny wnioski zawarte w sprawozdaniu komisji.

Art. 91. Komisje mogą ze swojego składu powoływać podkomisje, określając ich skład oraz zakres działania; powołanie podkomisji stałej wymaga zgody Prezydium Sejmu.

Joanna Maria Karolczak
4.08.92

Uprawnienia przewodniczącego podkomisji stałej

Zgodnie z art. 91 Regulaminu Sejmu komisje mogą ze swego składu powoływać podkomisje, określając ich skład oraz zakres działania; powołanie podkomisji stałej wymaga zgody Prezydium Sejmu.

Podkomisja jest organem komisji, nie posiada więc ona żadnych własnych uprawnień, a jedynie wykonuje zadania zlecone przez komisję. Dlatego też wnioskować należy, że do podkomisji stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące komisji, biorąc jednakże pod uwagę zawężony zakres zadań.

Zgodnie z art. 91 komisja powołująca podkomisję powinna określić zakres zadań, który częściowo wyznacza nazwa komisji. Określa ona wtedy również zadania i kompetencje prezydium, a więc również i Przewodniczącego komisji.

Należy przyjąć, że do kompetencji prezydium podkomisji (Przewodniczący i zastępcy przewodniczącego) należy m.in. ustalanie terminów i porządku dziennego posiedzeń, czuwanie nad przygotowaniem posiedzeń, zapewnienie członkom komisji otrzymywania w odpowiednim czasie należycie przygotowanych materiałów, wyznaczanie sprawozdawców na posiedzenia komisji i wszystkie zadania służące prawidłowej organizacji pracy podkomisji.

Podkreślić należy, że na prezydium podkomisji nie mogą być scedowane wszystkie uprawnienia przysługujące prezydium komisji, a jedynie takie, które wynikają z zakresu działania podkomisji.

Art. 92. 1. Z przebiegu każdego posiedzenia komisji sporządza się protokół oraz biuletyn.

2. Protokół obejmuje szczegółowy zapis przebiegu posiedzenia oraz - w załącznikach - teksty przyjętych uchwał, sprawozdań i projektów, a także zestawienie poprawek zgłoszonych w formie pisemnej do projektu ustawy i uchwały, teksty przedłożonych odpowiedzi, informacji i innych materiałów. Członek komisji, a także inna osoba zabierająca głos w dyskusji, może zgłosić uwagi do protokołu; o przyjęciu lub odrzuceniu uwag decyduje komisja. Protokół, do którego nie wniesiono zastrzeżeń, uważa się za przyjęty. Protokół podpisuje przewodniczący komisji prowadzący obrady. Protokół stanowi urzędowe stwierdzenie przebiegu obrad komisji.

3. Biuletyn zatwierdzony przez przewodniczącego komisji jest nieurzędowym streszczeniem obrad komisji; przeznaczony jest przede wszystkim dla prasy, radia i telewizji.

Art. 93. Komisje, na zasadach i w trybie określonych przez Prezydium Sejmu, mogą przeprowadzać w wyznaczonym przez siebie składzie wizytacje oraz badania działalności poszczególnych zakładów oraz spółek z udziałem Skarbu Państwa, przedsiębiorstw i innych instytucji państwowych.

Wojciech Odrowąż-Sypniewski
22.06.95

Opinia w sprawie statusu prawnego i uprawnień nadzwyczajnej podkomisji Komisji Kultury i Środków Przekazu oraz uprawnień indywidualnych posłów do żądania udostępnienia dokumentów spółek z udziałem Skarbu Państwa

1. Art. 93 Regulaminu Sejmu stanowi, że "komisje, na zasadach i w trybie określonym przez Prezydium Sejmu, mogą przeprowadzać w wyznaczonym przez siebie składzie wizytacje oraz badania działalności poszczególnych zakładów oraz spółek z udziałem Skarbu Państwa, przedsiębiorstw i innych instytucji państwowych".

Powołana regulacja jest jedną z form realizacji kontrolnej funkcji Sejmu. Art. 93 swoim zakresem obejmuje wszystkie formy organizacyjne majątku Skarbu Państwa. Kontrolni podlegają zakłady i przedsiębiorstwa państwowe oraz jednoosobowe spółki Skarbu Państwa. Może być ona realizowana w odniesieniu do spółek prawa handlowego, w których Skarb Państwa nie posiada "całości" udziałów. Komisja może przeprowadzać wizytacje i badać działalność takiej spółki niezależnie od wysokości udziałów, które Skarb Państwa w niej posiada. Kontrolni podlegają wreszcie wszystkie "inne instytucje państwowe".

Instytucja kontroli, którą ustanawia art. 93 ma w szczególności na celu stworzenie warunków umożliwiających organowi Sejmu ocenę sposobu administrowania majątkiem należącym do Skarbu Państwa. Generalny charakter formuły zastosowanej przez Ustawodawcę zdaje się świadczyć, że "sfera" podlegająca kontroli komisji jest wyznaczona po przez kryterium "własności" - majątek (Skarbu) Państwa, a nie przez kryterium formy organizacyjnej tego majątku.

Regulamin Sejmu nie precyzuje sensu wyrażenia "przeprowadzenie wizytacji oraz badanie działalności". Znaczenie tego wyrażenia aktualizuje się bowiem dopiero po przez określenie zasad i trybu procedury stosowanej w postępowaniu kontrolnym. Określenie warunków proceduralnych należy do kompetencji Prezydium Sejmu. Oznacza to, że podjęcie działań kontrolnych przez komisję wymaga, sformułowania przez Prezydium Sejmu zarówno warunków formalnych - metod i środków stosowanych w procedurze kontrolnej, ale również zasad, a więc "granic" tego postępowania. Określenie tych elementów w przepisie Regulaminu Sejmu nie byłoby możliwe z powodu bardzo szerokiego zakresu przedmiotowego tej regulacji, jak również z uwagi na bogactwo stanów faktycznych, które mogą stanowić uzasadnienie dla przeprowadzanej kontroli. Ustawodawca uznał za właściwe powierzyć określenie warunków postępowania kontrolnego autorytetowi Prezydium Sejmu. Podkreśliłmy zatem raz jeszcze, że uprawnienie przysługujące Komisji na mocy art. 93 nie ma charakteru "autonomicznego", lecz związane jest z koniecznością stosowania procedury określonej przez Prezydium Sejmu.

Komisja przeprowadzając wizytację lub badając działalność danego podmiotu może w tym celu wyznaczyć właściwy zespół. Nie podlega kontrowersji, że może nim być podkomisja wyłoniona z jej składu w trybie art. 91 Regulaminu Sejmu. Poprawność procedury określonej w powołanym przepisie wymaga, aby w takim przypadku powołanie podkomisji związane było wyraźnie z określeniem, że do jej właściwości należy przeprowadzenie postępowania kontrolnego.

2. W sprawie, która jest przedmiotem niniejszej opinii, Komisja Kultury i Środków Przekazu powołała w dniu 23 marca 1995 r. podkomisję nadzwyczajną. Inicjatorzy powołania podkomisji proponowali, by jej zakres działania obejmował "analizę procesu transformacji telewizji publicznej w kontekście ustawy o radiofonii i telewizji". Przeciwnicy proponowali ograniczenie zakresu jej działania do "funkcji przygotowawczej", określającej "zakres i metody badania przez Komisję Kultury i Środków Przekazu problemów telewizji publicznej i procesów transformacji w mediach elektronicznych" (por. ss. 16-18 stenogramu posiedzenia). Spór o zakres kompetencji przerodził się w trakcie dyskusji w spór o nazwę. Ostatecznie w głosowaniu (7 osób "za", 6 - "przeciw") Komisja przyjęła wniosek nadający podkomisji nazwę: "do opracowania metod i sposobów analizowania przez Komisję Kultury i Środków Przekazu problemów telewizji publicznej".

Taki wynik głosowania ma znaczenie dla oceny zakresu kompetencji powołanej podkomisji. Za znaczący należy uznać fakt, że podkomisja nie otrzymała nazwy zawierającej formułę "analiza procesu transformacji telewizji pu-

blicznej". Nie ulega wątpliwości, w świetle stenograficznego zapisu przebiegu dyskusji, że decydując o nazwie Komisja decydowała o kompetencjach powoływanej podkomisji. Nie można uznać, że upoważnienie do opracowania metod i sposobów analizowania problemów telewizji publicznej jest tożsame z uprawnieniem do analizy tych problemów.

W takim stanie rzeczy brak jest podstaw by uznać, że podkomisja dysponuje prawem "przeprowadzenia wizytacji" lub "badania działalności" spółki "Telewizja Polska S.A." w sensie, jaki formułom tym nadaje art. 93 Regulaminu Sejmu. Należy podkreślić, że pogląd przeciwny nie znajduje uzasadnienia w kontekście przebiegu dyskusji, jak również przeczy mu pismo przewodniczącego Komisji Kultury i Środków Przekazu do Prezesa Zarządu "Telewizja Polska" S.A. (KSP-157-265-95) negocjujące takie kompetencje podkomisji.

Rzeczona podkomisja nie tylko podjęła realizację kompetencji przysługującej w świetle art. 93 Regulaminu Sejmu komisji sejmowej, ale również stosowała "własną" procedurę, a nie "zasady i tryb", których określenie w takim przypadku należy do Prezydium Sejmu.

Konkludując, należy stwierdzić, że podjętych przez podkomisję działań nie można zakwalifikować jako realizacji uprawnienia wynikającego z art. 93. Podkomisja dysponuje tylko taką "częścią" uprawnień całej Komisji, jaki został jej przez Komisję przekazany. W obecnym stanie rzeczy nadzwyczajna podkomisja Komisji Kultury i Środków Przekazu nie dysponuje prawem przeprowadzenia wizytacji oraz badania działalności spółki "Telewizja Polska S.A."

3. Odrębnej analizy wymaga problem uprawnień indywidualnych posłów do żądania udostępnienia dokumentów spółek z udziałem Skarbu Państwa.

Art. 19 ustawy z dnia 31 lipca 1985 r. o obowiązkach i prawach posłów i senatorów (tekst jedn. Dz. U. z 1991 r. Nr 18, poz. 79) daje posłowi wykonującemu mandat "prawo do uzyskiwania wszelkich informacji i materiałów oraz wglądu w działalność organów administracji państwowej, zakładów i przedsiębiorstw państwowych i innych jednostek gospodarki społecznej".

Wykładnia zakresu przedmiotowego tej regulacji w odniesieniu do kręgu podmiotów, które jej podlegają musi uwzględniać zmianę kontekstu społeczno-politycznego, która nastąpiła wraz z likwidacją rozróżnienia na sferę obrotu społecznego i nieuspołecznionego (...).

Jedynym właściwym trybem uzyskiwania przez posła informacji o jedoosobowej spółce Skarbu Państwa jest procedura interpelacji lub zapytania, realizowana wobec właściwego w danym przypadku ministra pełniącego jedoosobowego zgromadzenia wspólników.

Konkludując, autor niniejszej opinii stoi na stanowisku, że prezes zarządu jedoosobowej spółki Skarbu Państwa "Telewizja Polska S.A." nie był zobowiązany przez art. 19 ustawy o obowiązkach i prawach posłów i senatorów do ujawniania tajemnicy handlowej prowadzonego przez spółkę przedsiębiorstwa.

Ujawnienie informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa, jeżeli zagraża istotnym interesom przedsiębiorcy, jest traktowane przez art. 11 ust. 1 powołanej ustawy jako czyn nieuczciwej konkurencji. Oznacza to, że posłowie upubliczniając informacje, w posiadanie których weszli, narażają się na odpowiedzialność przewidzianą w tej ustawie. Należy zatem przyjąć, że nadzwyczajna podkomisja Komisji Kultury i Środków Przekazu nie może w swoich pracach korzystać z uzyskanych w ten sposób informacji.

- Art. 94. 1. Na zakończenie kadencji komisja sporządza sprawozdanie ze swojej działalności.
2. Sprawozdanie komisji może być umieszczone w porządku dziennym posiedzenia Sejmu.*

DZIAŁ III

POSIEDZENIA SEJMU

Rozdział 1

Przepisy ogólne

- Art. 95. 1. Sejm obraduje na posiedzeniach.
2. Przedmiotem obrad na posiedzeniach Sejmu są w szczególności:
1) wybór Marszałka, wicemarszałków i sekretarzy Sejmu oraz komisji sejmowych,*

- 2) powoływanie i odwoływanie Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, Rzecznika Praw Obywatelskich, Prezesa Narodowego Banku Polskiego oraz Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych,
- 3) wybór sędziów Trybunału Konstytucyjnego, zastępców przewodniczącego i członków Trybunału Stanu, członków Rady Polityki Pieniężnej, członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji oraz posłów - członków Krajowej Rady Sądownictwa,
- 3a) orędzia Prezydenta,
- 4) projekty ustaw i uchwał Sejmu,
- 5) uchwały Senatu o wprowadzeniu poprawek do ustawy uchwalonej przez Sejm lub jej odrzuceniu,
- 6) wnioski Prezydenta w sprawie ponownego rozpatrzenia uchwalonej ustawy,
- 7) projekty ustawy budżetowej i innych planów finansowych Państwa, a także sprawozdania z ich wykonania wraz z wnioskiem w przedmiocie absolutorium,
- 8) exposé Prezesa Rady Ministrów wraz z wnioskiem o udzielenie Rządowi wotum zaufania,
- 8a) wybór Rady Ministrów w wypadkach określonych w przepisach konstytucyjnych,
- 8b) wnioski o wyrażenie wotum nieufności Radzie Ministrów lub poszczególnym ministrom,
- 9) uwagi Najwyższej Izby Kontroli do sprawozdań Rady Ministrów z wykonania zadań społeczno-gospodarczych oraz analiza wykonania budżetu, a także sprawozdanie Najwyższej Izby Kontroli ze swojej działalności,
- 10) orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego stwierdzające niezgodność ustawy z Konstytucją oraz informacje Trybunału Konstytucyjnego o istotnych problemach wynikających z jego działalności i orzecznictwa,
- 11) coroczne sprawozdania z działalności i uwagi Rzecznika Praw Obywatelskich o stanie przestrzegania praw i wolności obywateli,
- 11a) coroczne sprawozdania z działalności Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji,
- 12) sprawy związane z wprowadzaniem w życie i wykonywaniem ustaw i uchwał,
- 13) interpelacje i zapytania poselskie,
- 14) inne sprawy wniesione lub przekazane przez Prezydenta, Radę Ministrów, Prezydium Sejmu, komisje sejmowe oraz posłów.

Art. 96. 1. Prezydent uczestniczy w posiedzeniu Sejmu, gdy uzna to za celowe.

2. W posiedzeniach Sejmu uczestniczą członkowie Rady Ministrów oraz Prezes Najwyższej Izby Kontroli; potwierdzają oni swoją obecność podpisem na liście obecności. W razie niemożności wzięcia udziału w posiedzeniu, mogą oni delegować swoich upoważnionych zastępców.

3. W posiedzeniach Sejmu mogą uczestniczyć: Marszałek Senatu, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego - Przewodniczący Trybunału Stanu, Prezes Trybunału Konstytucyjnego, Rzecznik Praw Obywatelskich, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego, Przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej, Przewodniczący Krajowej Rady Sądownictwa, Prezes Narodowego Banku Polskiego, Przewodniczący Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych, Szef Kancelarii Prezydenta oraz sekretarze stanu w Kancelarii Prezydenta.

4. Prawo wstępu na salę posiedzeń Sejmu mają również osoby i delegacje zaproszone przez Marszałka Sejmu oraz upoważnieni przez niego pracownicy Kancelarii Sejmu.

Art. 97. 1. Marszałek Sejmu najpóźniej na 7 dni przed planowanym posiedzeniem zawiadamia o dacie i porządku dziennym tego posiedzenia posłów, Prezydenta, Marszałka Senatu, członków Rady Ministrów, Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, Prezesa Narodowego Banku Polskiego oraz Rzecznika Praw Obywatelskich.

2. W szczególnie uzasadnionych wypadkach termin, o którym mowa w ust. 1, może ulec skróceniu.

Art. 98. 1. Posiedzenia Sejmu są jawne. Jawność posiedzeń Sejmu zapewnia się w szczególności poprzez:

- 1) wcześniejsze informowanie opinii publicznej o posiedzeniach Sejmu,

2) umożliwienie prasie, radiu i telewizji sporządzania sprawozdań z posiedzeń Sejmu,
3) umożliwienie publiczności obserwowania obrad Sejmu z galerii w sali posiedzeń Sejmu, na zasadach określonych przez Marszałka Sejmu w przepisach porządkowych.

2. Sejm, na wniosek Prezydium Sejmu lub co najmniej 30 posłów, może uchwalić tajność obrad, jeżeli wymaga tego dobro Państwa.

3. Sejm rozstrzyga o tajności obrad bez udziału publiczności i przedstawicieli prasy, radia i telewizji, po wysłuchaniu uzasadnienia wniosku - bez debaty. Uchwała o tajności obrad podejmowana jest bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby posłów.

Art. 99. 1. Posiedzenia Sejmu odbywają się w terminach ustalonych przez Prezydium Sejmu lub uchwałą Sejmu.

2. Porządek dzienny posiedzenia Sejmu ustala Marszałek Sejmu, po wysłuchaniu opinii Konwentu Seniorów.

3. Wnioski o uzupełnienie porządku dziennego mogą zgłaszać kluby, koła oraz grupy co najmniej 15 posłów, przedstawiając je Marszałkowi Sejmu w formie pisemnej nie później niż na 12 godzin przed rozpoczęciem posiedzenia.

4. W przypadku braku jednolitej opinii Konwentu Seniorów w sprawie porządku dziennego posiedzenia, w spornych punktach porządku rozstrzyga Sejm, po przedstawieniu sprawy przez Marszałka Sejmu. Głosowanie nie jest poprzedzone debatą ani zadawaniem pytań.

5. Wnioski nie uwzględnione przez Marszałka Sejmu, o których mowa w ust. 3, stają się przedmiotem rozstrzygnięcia przez Sejm w terminie nie przekraczającym sześciu miesięcy od dnia ich złożenia.

Marek Zubik

15.06.98

Opinia na temat: czy można traktować termin złożenia poselskiego projektu ustawy jako zgłoszenie wniosku o uzupełnienie porządku dziennego posiedzenia Sejmu o pierwsze czytanie tego projektu ustawy; czy Marszałek Sejmu jest zobowiązany Regulaminem Sejmu do umieszczenia danego projektu ustawy w porządku dziennym obrad Sejmu w ciągu sześciu miesięcy od daty złożenia projektu ustawy

Odnosząc się do postawionych pytań konieczne jest poczynienie uwagi natury bardziej ogólnej. Oba pytania dotyczą mianowicie dwu odrębnych zagadnień - instytucji inicjatywy ustawodawczej (art. 29 Regulaminu Sejmu) oraz wniosków o uzupełnienie porządku dziennego posiedzenia Sejmu (art. 99 Regulaminu Sejmu). O tym, iż są to odrębne konstrukcje prawne świadczą różnice w zakresie podmiotów uprawnionych do ich uruchomienia, przedmiot oraz tryb ich wykorzystania.

Z konstytucyjnego punktu widzenia inicjatywa ustawodawcza jest to "prawo określonych podmiotów do wnoszenia projektów ustaw do Sejmu, z tym skutkiem, że Sejm staje się zobowiązany do rozpatrzenia wniesionych projektów w szczególnej procedurze" (L. Garlicki, komentarz do art. 15 MK [w:] *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, pod red. Leszka Garlickiego, Warszawa 1996, zestaw 2, s. 9). Konstytucja z 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483) w art. 118 stwierdza, że inicjatywa ustawodawcza przysługuje posłom, senatowi, Prezydentowi RP i Radzie Ministrów (ust. 1) oraz grupie co najmniej 100 tys. obywateli (ust. 2). Regulamin Sejmu określa postanowienia ustawy zasadniczej w tym kierunku, iż inicjatywa ustawodawcza, w odniesieniu do posłów, dotyczy grupy co najmniej 15 parlamentarzystów (art. 29 ust. 2 Regulaminu Sejmu).

Natomiast w przypadku uregulowania sprawy porządku prac Sejmu, w tym i porządku dziennego, ustawa zasadnicza daje izbom szeroko zakreślony zakres swobody normowania (autonomia regulaminowa). Regulamin Sejmu nie pozostawia wątpliwości, iż główny ciężar decyzyjny w sprawie ustalenia porządku dziennego spoczywa w rękach Marszałka Izby. W art. 99 ust. 2 Regulaminu Sejmu stwierdza się wyraźnie: "Porządek dzienny posiedzenia Sejmu ustala Marszałek Sejmu, po wysłuchaniu opinii Konwentu Seniorów". Ustalenie porządku dziennego dotyczy konkretnego posiedzenia Izby, co już z natury rzeczy ogranicza zakres pracy Sejmu. Skoro to Marszałek ustala porządek dzienny, zatem na wszelkie konstrukcje regulaminowe, odnoszące się do porządku dziennego (opinia Konwentu Seniorów, wnioski o uzupełnienie porządku dziennego), należy spojrzeć przez pryzmat ich pomocniczego i uzupeł-

niającego charakteru względem decyzji Marszałka. Nie można także nie zwrócić uwagi na fakt, iż wniesienie projektu ustawy, w myśl tego co zostało powiedziane o skutkach prawnych skorzystania z prawa inicjatywy ustawodawczej, zobowiązuje Sejm do rozpatrzenia projektu ustawy w całej (choć i tylko w danej) kadencji. Tym samym Sejm nie musi zajmować się "na bieżąco", w kolejności wpływania poszczególnymi projektami ustaw wykorzystując całą drogę przewidzianą procedurą legislacyjną. Wreszcie pamiętać należy, iż pierwsze czytanie nie każdego projektu ustawy odbywa się na posiedzeniu Izby. Przyjęcie twierdzenia, iż przez fakt wniesienia przez posłów (i tylko nich) projektu ustawy równocześnie składany jest w sposób dorozumiany wniosek o uzupełnienie porządku dziennego nie daje konstrukcji logicznie spójnej. Dlaczego bowiem z liczego grona podmiotów mogących skorzystać z prawa inicjatywy ustawodawczej, poselski projekt ustawy miałby mieć "uprzywilejowaną" pozycję? Choćby taka konstrukcja była nawet do zaakceptowania, musiałaby mieć wyraźnie umocowanie prawne.

Podobieństwo konstrukcji wniesienia projektu ustawy i wniosku o uzupełnienie porządku dziennego leży w uznaniu grupy 15 posłów za podmiot legitymowany do ich wykorzystania. Jednakże owo podobieństwo wynika z potrzeby jednolitego ujęcia liczby posłów występujących jako podmiot zbiorowy (oczywiście w sytuacjach normatywnie podobnych), a sama liczba "15" ma swoje źródło w tradycji polskiego parlamentaryzmu. Natomiast wydaje się, iż nie można z tego faktu wyciągać wniosku, że są to konstrukcje ze sobą bezpośrednio powiązane.

Przyjąć zatem należy, iż skorzystanie przez grupę posłów z prawa do wniesienia projektu ustawy - w zakresie w jakim przysługuje im to prawo - nie może być uznane za równoczesny wniosek o uzupełnienie porządku dziennego posiedzenia Sejmu w rozumieniu art. 99 ust. 3 Regulaminu Sejmu. Taka też była dotychczasowa praktyka w tym względzie. Zachowuje ona swoją aktualność mimo dokonania gruntownej nowelizacji Regulaminu Izby w tej materii uchwałą Sejmu z 28 października 1997 r. (MP Nr 80, poz. 779).

Odnosząc się bezpośrednio do drugiego z postawionych pytań należy mieć na uwadze już poczynione ustalenia. Tym samym sam fakt wniesienia projektu ustawy przez posłów nie może być utożsamiony z wnioskiem o uzupełnienie porządku dziennego. Rozważyć jednak należy sytuację, kiedy wniosek taki został złożony równocześnie z wniesieniem projektu ustawy. W takim wypadku nie można skutecznie dowodzić na gruncie Regulaminu, iż Marszałek Sejmu jest zobligowany do wprowadzenia do porządku dziennego projektu ustawy (lub innego punktu porządku dziennego) objętego wnioskiem. Konstrukcja art. 99 Regulaminu Sejmu nie daje podstaw do takiego twierdzenia. W przypadku wniosków o uzupełnienie porządku dziennego posiedzenia Sejmu, które nie zostały uwzględnione przez Marszałka Izby Regulamin przewiduje, iż stają się one przedmiotem rozstrzygnięcia Sejmu w terminie nie przekraczającym sześciu miesięcy od dnia ich złożenia (art. 99 ust. 5 Regulaminu Sejmu). Zatem Regulamin nakłada jedynie na Marszałka obowiązek przedstawienia takiego wniosku pod rozstrzygnięcie Sejmu (a nie uwzględnienia !) w terminie sześciu miesięcy od dnia jego złożenia.

Konkludując należy wyraźnie zaznaczyć, że Regulamin Sejmu nie zobowiązuje Marszałka do uwzględnienia wniosku o umieszczenie w porządku dziennym poselskiego projektu ustawy w nieprzekraczalnym terminie sześciu miesięcy od dnia złożenia. W takim wypadku Marszałek jest jedynie zobligowany do przedłożenia Sejmowi takiego wniosku do rozstrzygnięcia. Tym bardziej Marszałek nie jest zobowiązany do umieszczenia poselskiego projektu ustawy w porządku dziennym obrad Sejmu w ciągu sześciu miesięcy od daty jego wpłynięcia do łaski marszałkowskiej, jeśli nie towarzyszyło temu złożenie odrębnego wniosku o uzupełnienie porządku dziennego posiedzenia o pierwsze czytanie tego projektu ustawy.

Wojciech Odrowąż-Sypniewski
23.09.99

Na temat wykładni art. 99 ust. 4 Regulaminu Sejmu (w sprawie rozwiązywania problemów umieszczania w porządku dziennym obrad Sejmu punktów, w stosunku do których nie ma jednolitej opinii Konwentu Seniorów?)

Porządek dzienny posiedzenia Sejmu ustalany jest przez Marszałka Sejmu, po wysłuchaniu opinii Konwentu Seniorów (art. 99 ust. 2 Regulaminu Sejmu). "W przypadku braku jest jednolitej opinii Konwentu Seniorów w sprawie porządku dziennego posiedzenia, w spornych punktach porządku rozstrzyga Sejm, po przedstawieniu sprawy przez Marszałka Sejmu. Głosowanie nie jest poprzedzone debatą ani zadawaniem pytań" (art. 99 ust. 4).

Analiza cytowanych przepisów prowadzi do następujących wniosków:

Inicjatywa w zakresie ustalania porządku dziennego posiedzenia Sejmu należy do Marszałka Sejmu. Konwent Seniorów - zgodnie z art. 99 ust. 2 - wyraża Marszałkowi Sejmu opinię w sprawie porządku dziennego, a zatem Konwent Seniorów opiniuje przedstawioną mu przez Marszałka Sejmu propozycję w tym zakresie.

W trakcie ustalania porządku dziennego członek Konwentu Seniorów, w imieniu podmiotu przez niego reprezentowanego, może zgłosić propozycję zmiany przedstawionego przez Marszałka Sejmu projektu porządku dziennego, która polegać może zarówno na dodaniu nowego punktu, lub skreśleniu punktu proponowanego w projekcie Marszałka Sejmu.

Po wysłuchaniu Konwentu Seniorów Marszałek Sejmu ustala porządek dzienny posiedzenia. Jeżeli opinia Konwentu Seniorów w odniesieniu do poszczególnych punktów projektu porządku dziennego lub w stosunku do propozycji zmian zgłoszonych przez członków Konwentu Seniorów nie jest jednolita, Marszałek zobowiązany jest przedstawić Izbie "sprawę" do rozstrzygnięcia. W przypadku, gdy propozycja zgłoszona przez członka Konwentu Seniorów (uzupełnienia porządku o nowy punkt lub skreślenia jednego z punktów zawartych w projekcie Marszałka Sejmu) uzyska jednolitą pozytywną opinię Konwentu Seniorów Marszałek Sejmu umieszcza lub skreśla odpowiedni punkt w porządku dziennym.

"Sprawę" umieszczenia w porządku dziennym spornych punktów Sejm rozstrzyga w głosowaniu, które nie jest poprzedzone debatą ani zadawaniem pytań.

Regulamin Sejmu nie rozstrzyga jednoznacznie kiedy Marszałek powinien ustalić porządek dzienny posiedzenia Sejmu. Z brzmienia dyspozycji art. 97 ust. 1 Regulaminu wyprowadzić można postulat, zgodnie z którym porządek dzienny powinien być ustalony co najmniej na 7 dni przed planowanym posiedzeniem ("Marszałek Sejmu najpóźniej na 7 dni przed planowanym posiedzeniem zawiadamia o dacie i porządku dziennym tego posiedzenia posłów ..."). Jednakże treść art. 97 ust. 2 wskazuje, iż w szczególnie uzasadnionych wypadkach termin zawiadomienia, o którym mowa w ust. 1, może ulec skróceniu, co pozwala przyjąć, iż w tych samych okolicznościach ("w szczególnie uzasadnionych przypadkach") ustalenie porządku dziennego przez Marszałka Sejmu może nastąpić w terminie krótszym niż 7 dni przed planowanym posiedzeniem.

Zgodnie z art. 99 ust. 3 "wnioski o uzupełnienie porządku dziennego mogą zgłaszać kluby, koła oraz grupy co najmniej 15 posłów, przedstawiając je Marszałkowi Sejmu w formie pisemnej nie później niż na 12 godzin przed rozpoczęciem posiedzenia" (art. 99 ust. 3). Stosownie do ust. 5 analizowanego artykułu "wnioski nie uwzględnione przez Marszałka Sejmu, o których mowa w ust. 3, stają się przedmiotem rozstrzygnięcia przez Sejm w terminie nie przekraczającym 6 miesięcy od dnia ich złożenia".

Analiza wzajemnej relacji cyt. ust. 2-5 wskazuje, że rozstrzygnięcie w sprawie "wniosków o uzupełnienie porządku dziennego" Marszałek Sejmu podejmuje samodzielnie, bez konsultacji z Konwentem Seniorów. Takie poglądy wydają się być uzasadnione w kontekście następujących argumentów:

"Wnioski o uzupełnienie porządku dziennego" są wnioskami, przedstawianymi Marszałkowi Sejmu przez uprawnione podmioty, w fazie, gdy Marszałek Sejmu ustalił już porządek dzienny posiedzenia (wynika to jednoznacznie z sensu wyrażenia "uzupełnienie porządku dziennego"; uzupełniać można wyłącznie coś, co już istnieje). Konsultacja Marszałka Sejmu z Konwentem Seniorów dotyczy zaś wyłącznie fazy poprzedzającej ustalenie przez Marszałka porządku dziennego posiedzenia (Konwent Seniorów opiniuje propozycję porządku dziennego przedstawioną przez Marszałka Sejmu).

Prezentowany w tym miejscu pogląd uzasadnia również sformułowanie zawarte w ust. 5 ("wnioski nie uwzględnione przez Marszałka Sejmu ..."). Brzmienie tego przepisu, wskazuje, że Marszałek Sejmu samodzielnie rozstrzyga (uwzględnia) w przedmiocie uzupełnienia ustalonego porządku dziennego posiedzenia.

Konsekwencją ust. 5 jest również obowiązek ciążyący na Marszałku Sejmu umieszczenia w porządku dziennym jednego z kolejnych posiedzeń w nieprzekraczalnym terminie 6 miesięcy nieuwzględnionego przez niego wniosku.

Wskazać również należy - iż zgodnie z Regulaminem - otwierając posiedzenie, którego dotyczy nieuwzględniony wniosek "o uzupełnienie", Marszałek Sejmu nie ma obowiązku przedstawienia go Izbie do rozstrzygnięcia. Stosownie do ust. 4 spornym punktem porządku dziennego, o którym rozstrzyga Sejm jest wyłącznie taki punkt, w stosunku do którego Konwent Seniorów nie przedstawił jednolitej opinii. Nieuwzględniony wniosek o uzupełnienie porządku dziennego jako nie podlegający konsultacji z Konwentem Seniorów - nie może być traktowany jako "sporny punkt porządku".

Zgodnie z § 1 uchwały nr 4 Prezydium Sejmu RP z dnia 5 lutego 1998 r. w sprawie wykładni art. 99 Regulaminu Sejmu "wnioski o skreślenie punktu porządku dziennego, ustalonego przez Marszałka Sejmu w trybie art. 99 ust. 2 Regulaminu Sejmu, nie jest wnioskiem o uzupełnienie porządku dziennego w rozumieniu art. 99 ust. 3 Regulaminu Sejmu" (podkreślenie autora opinii).

W przypadku zgłoszenia wniosku o skreślenie punktu porządku dziennego, rozstrzyga o nim Marszałek Sejmu po zasięgnięciu opinii Konwentu Seniorów (por. § 2 cyt. uchwały). W takich przypadkach nie stosuje się art. 99 ust. 4 Regulaminu Sejmu (por. § 3 uchwały).

Niezależnie od oceny trafności wykładni dokonanej przez Prezydium Sejmu, przyjęc należy, iż zgodnie z treścią zawartego w niej rozstrzygnięcia, nie dopuszczalne jest zgłoszenie w trybie art. 99 ust. 3 wniosku o skreślenie punktu porządku dziennego ustalonego przez Marszałka Sejmu na podstawie art. 99 ust. 2. Oznacza to zarazem, iż do wniosków tych nie stosują się rygory związane z tym trybem.

W tym stanie rzeczy, wnioski o skreślenie punktu porządku dziennego stanowią w istocie odrębną kategorię wniosków. Marszałek Sejmu rozstrzyga o nich po zasięgnięciu opinii Konwentu Seniorów. Zgodnie z brzmieniem uchwały Prezydium Sejmu, do wniosków "o skreślenie" nie ma zastosowania art. 99 ust. 4. Oznacza to, iż brak jednolitej opinii Konwentu Seniorów nie powoduje, iż o wnioskach takich rozstrzyga Sejm. Konsekwencją przyjętej przez Prezydium Sejmu uchwały jest zasada, że niezależnie od tego, czy opinia Konwentu Seniorów o wnioskach "o skreślenie" jest jednolita, Marszałek Sejmu rozstrzyga o nich ostatecznie.

Analizowany w tym miejscu tryb postępowania znalazł zastosowanie w czasie 57 posiedzenia Sejmu w dniu 8 września 1999 r. w odniesieniu do wniosku o skreślenie z porządku dziennego punktu, którego przedmiotem miało być pierwsze czytanie projektów ustaw dotyczących podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego zużywanego w produkcji rolnej. Marszałek Sejmu po zasięgnięciu opinii Konwentu Seniorów podjął decyzję o skreśleniu z porządku dziennego posiedzenia tego punktu.

Uznać należy, iż tryb postępowania Marszałka odpowiadał procedurze określonej w cytowanej uchwale Prezydium Sejmu.

Art. 100. 1. *Wypowiedziane przez posłów w toku posiedzenia Sejmu wnioski i uwagi podlegają wnikliwemu rozpatrzeniu przez właściwe organy państwowe, instytucje i organizacje.*

2. Marszałek Sejmu może zwrócić się do właściwych organów, instytucji i organizacji o przedstawienie stanowiska w sprawie wniosku lub uwagi wypowiedzianej przez posła w toku posiedzenia Sejmu.

Art. 101. 1. *Marszałek Sejmu czuwa nad przestrzeganiem w toku obrad Regulaminu Sejmu oraz powagi i porządku na sali posiedzeń.*

2. Marszałek Sejmu może zwrócić uwagę posłowi, który w wystąpieniu swoim odbiega od przedmiotu obrad określonego w porządku dziennym, przywołaniem posła "do rzeczy". Po dwukrotnym przywołaniu posła "do rzeczy" Marszałek może odebrać przemawiającemu głos.

3. Marszałek ma prawo przywołać posła "do porządku", jeżeli zakłóca on porządek obrad.

4. Marszałek ma prawo przywołać posła "do porządku z zapisaniem do protokołu", jeżeli dopuścił się on ciężkiego naruszenia porządku obrad.

5. Marszałek ma prawo podjąć decyzję o wykluczeniu posła z posiedzenia Sejmu, jeżeli poseł nadal zakłóca porządek obrad i na tym samym posiedzeniu został już przywołany "do porządku z zapisaniem do protokołu"; poseł wykluczony z posiedzenia jest obowiązany natychmiast opuścić salę posiedzeń. Jeżeli poseł nie opuści sali posiedzeń, Marszałek Sejmu zarządza przerwę w obradach.

6. Od decyzji Marszałka Sejmu poseł może odwołać się do Prezydium Sejmu, które niezwłocznie rozstrzyga sprawę po zasięgnięciu opinii Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich. Do czasu ostatecznego rozstrzygnięcia sprawy poseł nie bierze udziału w posiedzeniu.

7. O sposobie załatwienia odwołania Prezydium Sejmu niezwłocznie zawiadamia Sejm, jednak nie później niż na następnym posiedzeniu. Decyzja Prezydium Sejmu jest ostateczna.

Art. 102. 1. *Z przebiegu posiedzenia Sejmu sporządza się protokół oraz sprawozdanie stenograficzne, które stanowią jedyne urzędowe stwierdzenie przebiegu obrad.*

2. Sprawozdanie stenograficzne obejmuje zredagowany stylistycznie pełny zapis przebiegu obrad oraz załączniki - teksty interpelacji i odpowiedzi na interpelacje, zestawienia zgłoszonych w debacie poprawek do projektów ustaw i uchwał, imienne wykazy wyników głosowań. Sprawozdanie stenograficzne obejmuje również teksty nie wygłoszone w Sejmie, jeżeli Marszałek Sejmu na

wniosek posła wyraził zgodę na ich opublikowanie w tej formie. Teksty nie wygłoszone są oznakowane w sposób umożliwiający ich odróżnienie od tekstów wygłoszonych.

3. Poseł oraz każdy uczestnik posiedzenia biorący udział w dyskusji może autoryzować swoje wystąpienie, wprowadzając poprawki redakcyjne, nie później niż w ciągu 5 godzin od czasu wygłoszenia przemówienia. Poprawki zgłoszone po terminie umieszcza się w kolejnym sprawozdaniu stenograficznym.

4. Protokół posiedzenia Sejmu obejmuje krótki zapis o przebiegu obrad, a także - w załącznikach - pełne teksty uchwalonych ustaw, podjętych uchwał, przedłożonych sprawozdań i wniosków oraz innych materiałów rozpatrywanych przez Sejm.

5. Poseł oraz każdy uczestnik posiedzenia biorący udział w dyskusji może zgłosić zastrzeżenia lub poprawkę do sporządzonego protokołu nie później niż do chwili rozpoczęcia następnego posiedzenia Sejmu. O przyjęciu lub odrzuceniu poprawki Sejm rozstrzyga większością głosów bez dyskusji.

6. Protokół, do którego nie wniesiono zastrzeżeń lub poprawek, uważa się za przyjęty. Przyjęcie protokołu potwierdza podpisem Marszałek Sejmu lub przewodniczący obradom wicemarszałek oraz prowadzący protokół sekretarz posiedzenia. Protokół, opatrzony pieczęcią Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, przechowuje się w archiwum Sejmu.

7. Drukowanie sprawozdań stenograficznych zarządza Marszałek Sejmu.

Art. 103. (skreślony).

Art. 104. Miejsca wspólnej pracy posłów są strefami bezdymnymi.

Rozdział 2

Obrady Sejmu

Art. 105. Obradami Sejmu kieruje Marszałek lub w jego zastępstwie wicemarszałek, przy pomocy dwóch sekretarzy Sejmu.

Art. 106. 1. Marszałek Sejmu udziela głosu w sprawach objętych porządkiem dziennym posiedzenia.

2. Posłowie, którzy zamierzają wziąć udział w dyskusji nad określonym punktem porządku dziennego, zapisują się do głosu u sekretarza Sejmu prowadzącego listę mówców.

3. Marszałek Sejmu udziela głosu posłom według kolejności zapisu. Prezydium Sejmu może, po wysłuchaniu opinii Konwentu Seniorów, ustalić inną kolejność mówców.

Art. 107. 1. Przemówienia posłów w dyskusji nie mogą trwać dłużej niż 10 minut, z wyjątkiem wystąpień klubowych, które nie mogą przekraczać 20 minut. Marszałek Sejmu po porozumieniu z Konwentem Seniorów może ustalić inny czas przemówień i przedstawić do zatwierdzenia Sejmowi.

2. W debacie nad daną sprawą poseł może zabierać głos tylko dwa razy. Powtórne przemówienie posła w tej samej sprawie nie może trwać dłużej niż 5 minut.

3. O przedłużeniu czasu przemówienia lub o udzieleniu posłowi głosu dodatkowo decyduje Marszałek.

Art. 108. 1. Prezydium Sejmu, po wysłuchaniu opinii Konwentu Seniorów, może przedstawić Sejmowi propozycję ustalenia dla konkretnej debaty prowadzenia dyskusji w ramach limitów czasowych przyznanych poszczególnym klubom poselskim; w takim wypadku Sejm ustala także czas przemówień posłów nie będących członkami klubów.

2. W razie ustalenia przez Sejm prowadzenia dyskusji w sposób określony w ust. 1:

1) poseł, który nie wziął w niej udziału, ma prawo złożyć, w trakcie trwania dyskusji, sekretarzowi Sejmu prowadzącemu listę mówców podpisany przez siebie tekst wystąpienia, dotyczący danego punktu porządku dziennego; wnioski i poprawki zawarte w tym wystąpieniu traktuje się jak wypowiedziane w dyskusji,

2) *niedopuszczalne jest zgłaszanie wniosków formalnych, o których mowa w art. 109 ust. 3 pkt 1 - w zakresie dotyczącym zamknięcia posiedzenia, pkt 3, pkt 4 - w zakresie dotyczącym zamknięcia dyskusji, pkt 7, pkt 9 oraz pkt 11.*

Janusz Mordwiłko
29.03.96

W sprawie prawa posłów do zgłaszania wniosków o umieszczenie w sprawozdaniu stenograficznym niewyłoszonego wystąpienia

Przewidziana w art. 108 ust. 2 Regulaminu Sejmu instytucja niewyłoszonego wystąpienia poselskiego wprowadzona została w I kadencji Sejmu RP do tymczasowego regulaminu. Jej ustanowienie wiązało się z przyjęciem wówczas nowego sposobu prowadzenia debaty poselskiej w ramach tzw. limitów czasowych przyznawanych poszczególnym klubom poselskim, a także posłom niezrzeszonym. Ustanowiony nowy sposób prowadzenia plenarnej dyskusji sejmowej nie przybrał postaci obligatoryjnej, stworzono jedynie, na zasadzie odstąpienia do reguły, możliwość czasowego limitowania debaty; o korzystaniu z takiej możliwości miał każdorazowo decydować Sejm podejmując stosowną decyzję. Komisja Regulaminowa proponując wprowadzenie limitów czasowych zaproponowała Sejmowi przyjęcie instytucji rekompensującej ograniczenia wynikające z limitowanego czasowo sposobu prowadzenia obrad poselskich. Poseł sprawozdawca Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich stwierdził m.in.: "Komisja skonstruowała swoje sprawozdanie w ten sposób, że do sformułowania przedłożonego przez Prezydium Sejmu (...) dołączyliśmy te uregulowania, które dla prawidłowego funkcjonowania nowych zasad są, zdaniem komisji niezbędne a mianowicie: Po pierwsze, dla posłów, którzy z powodu zastosowania ograniczeń nie będą mogli zabrać głosu w dyskusji, wprowadziliśmy przepis umożliwiający przedstawienie swojego stanowiska na piśmie. Rozwiązanie to pozwoli posłom nie biorącym udziału w debacie na pełne wyłożenie swoich racji, a zwłaszcza na zgłoszenie ewentualnych poprawek do ustaw i uchwał. Sądzymy, że zapis ten w wystarczającym zakresie zrekompensuje ograniczenia wprowadzone omawianym projektem". (zob. Spr. Stenogr. z 10 posiedzenia Sejmu I kadencji - 5 marca 1992 r., s. 5).

Zaproponowana wówczas możliwość czasowego limitowania debaty poselskiej oraz sama instytucja pisemnych wystąpień poselskich spotkała się ze sprzeciwem i krytyką posłów (zob. wystąpienie posłów: S. Pastuszewskiego, J. Korwina-Mikke, M. Markiewicza, J. Szymańskiego, na tymże 10 posiedzeniu Sejmu I kadencji. Posłowie godząc się na tę nową "filozofię obrad" podkreślali jej wyjątkowy charakter i zakładali, iż nie będzie to rozwiązanie nadużywane w praktyce. Ustanowiona w marcu 1992 roku konstrukcja czasowego limitowania obrad i pisemnych wystąpień poselskich przyjęta została przez Sejm, stanowiący 30 czerwca 1992 r. swój nowy Regulamin; odpowiednie regulacje pomieszczone zostały w art. 108 oraz 102 ust. 2 Regulaminu Sejmu.

To krótkie omówienie genezy ustanowienia omawianych instytucji wydaje się ważne dla właściwego zinterpretowania treści art. 108 i 102 ust. 2 Regulaminu Sejmu.

Analiza przepisów rozdziału 2 Regulaminu Sejmu, zatytułowanego "obrady Sejmu", pozwala stwierdzić, iż generalną zasadę regulującą czas przemówień posłów i przedstawicieli klubów poselskich określa art. 107 R. Artykuł 108 regulaminu przewiduje natomiast możliwość ograniczenia czasu wystąpień posłów poprzez ustanowienie limitów czasowych przyznanych poszczególnym klubom oraz wyznaczenie czasu przemówień posłom niezrzeszonym. Możliwość ograniczenia czasu przemówień może nastąpić także na mocy art. 109 ust. 3 pkt 11. Artykuł 108 oraz 109 ust. 3 pkt 11 stanowią wyjątek od zasady określonej w art. 107 regulaminu. O przyjęciu rozwiązania wyjątkowego decyduje Sejm.

Przyjęcie rozwiązania z mocy art. 108 różni się od rozwiązania z mocy art. 109 ust. 3 pkt 11 nie tylko wymogiem co do niezbędnego quorum (wniosek z mocy art. 109 ust. 3 pkt 11 rozstrzyga Sejm większością głosów obecnych posłów, podczas gdy wniosek z art. 108 ust. 1 rozstrzygany jest przy quorum co najmniej połowy ogólnej liczby posłów), ale różni się także kręgiem podmiotów stanowiących ten wniosek. Wniosek o ograniczenie czasowe debaty stawiany na mocy art. 108 ust. 1 proponuje Sejmowi Prezydium Sejmu, po wysłuchaniu opinii Konwentu Seniorów, zaś wniosek o ograniczenie czasu przemówień z mocy art. 109 ust. 3 pkt 11 stawiają posłowie. Wniosek o ograniczenie czasowe debaty, stawiany z mocy art. 108 ust. 1 R., jest więc rozłączny z wnioskiem stawianym na mocy art. 109 ust. 3 pkt 11 R.

Zarówno systematyzacja przepisów zamieszczonych w rozdziale 2 "obrady Sejmu", jak i brzmienie zdania pierwszego ust. 2 art. 108 nie pozostawia wątpliwości, iż przewidziana w ust. 2 art. 108 instytucja pisemnych wystąpień posłów związana jest wyłącznie z czasowym limitem obrad, określonym w art. 108 ust. 1 R. We wskazanym

zdaniu pierwszym ustępu 2 art. 108 postanowiono, iż "W razie ustalenia przez Sejm prowadzenia dyskusji w sposób określony w ust. 1: poseł który nie wziął w niej udziału, ma prawo złożyć (...) podpisany przez siebie tekst wystąpienia". Tekst tego właśnie wystąpienia może zostać - za zgodą Marszałka Sejmu - zamieszczony w załączniku do sprawozdania stenograficznego (art. 102 ust. 2 Regulaminu). Dodajmy, iż instytucja limitowanego czasu obrad oraz związana z nią instytucja pisemnych wystąpień z art. 108 ust. 2 ma charakter wyjątkowy i jako wyjątek nie może podlegać interpretacji rozszerzającej. Skonstatujmy zatem, iż pisemne wystąpienia posłów, o których traktuje art. 108 ust. 2 regulaminu, mogą być zgłaszane Marszałkowi Sejmu, do opublikowania, w załączniku do sprawozdania stenograficznego, jedynie w przypadku prowadzenia debaty plenarnej w trybie art. 108 ust. 1 R., a więc przyjęcia przez Sejm limitów czasowych. Nie mogą być one zgłaszane, gdy debata poselska odbywa się według normalnej procedury, określonej art. 107 Regulaminu, ani też gdy nastąpiło ograniczenie przemówień posłów w trybie art. 109 ust. 3 pkt 11 Regulaminu Sejmu.

Instytucja pisemnych wystąpień poselskich (z mocy art. 108 ust. 2) spotkała się z poselską krytyką w momencie jej ustanowienia, wydaje się, iż podnoszone wobec niej zastrzeżenia poselskie nie zostały zniesione, a wręcz przeciwnie praktyka sejmowa je pogłębiła. Jest to instytucja nie znana regulaminom demokratycznych państw europejskich (wg sondażowych ustaleń występuje w amerykańskim Kongresie). Instytucja niewyłoszonych wystąpień, które są publikowane w załączniku do sprawozdań stenograficznych m.zd. jest wątpliwa z punktu widzenia konstytucyjnych zasad funkcjonowania parlamentu. Konstytucja przyjmuje bowiem zasadę pewnej integralności obrad Sejmu, zakłada, iż obrady Sejmu składają się z pewnej zwartej i całościowo zamkniętej procedury. Tymczasem instytucja z art. 108 ust. 2 regulaminu (mająca w chwili jej przyjęcia kompensacyjny charakter wobec ograniczenia wynikającego z art. 108 ust. 1 R.) tę zasadę integralności obrad narusza. Jest ona bowiem instytucją w pewnym sensie pozaproceduralną, instytucją "zewnętrzną" wobec obrad plenarnych. Pisemne wystąpienia poselskie nie wynikają i nie są poddane proceduralnym wymogom postępowania sejmowego.

Konstytucja ustanawia zasadę jawności obrad Sejmu. O ile włączenie kiedyś do załączników sprawozdań stenograficznych tekstów pisemnych odpowiedzi na interpelacje poszerzyło zakres jawności obrad Sejmu, o tyle pisemne wystąpienia poselskie, o których mowa, raczej uszczuplają jawność obrad Sejmu. Tak więc ta instytucja, nie znana polskiemu (i nie tylko polskiemu) prawu parlamentarnemu, przyjęta okazjonalnie (dla psychologicznego przełamania oporu wobec ustanawianej instytucji limitów czasowych obrad) nie mająca wyraźnego charakteru prawnego i dopracowanego kształtu, wątpliwa z punktu widzenia konstytucyjnych zasad funkcjonowania parlamentu, powinna być rzetelnie przemyślana w czasie tworzenia nowego Regulaminu Sejmu.

Udzielając odpowiedzi na postawione w zleceniu pytania stwierdzamy co następuje:

Ad. 1. Na pierwsze pytanie zlecenia udzielamy odpowiedzi twierdzącej. Z art. 108 ust. 1 i 2 pkt 1 regulaminu oraz analizy innych przepisów Regulaminu Sejmu wynika, iż poseł może żądać zamieszczenia w sprawozdaniu stenograficznym niewyłoszonego wystąpienia jedynie w przypadku tzw. debaty dzielonej między poszczególne kluby i koła.

Ad. 2. Marszałek Sejmu nie jest organem uprawnionym do wyrażania zgody na publikowanie niewyłoszonych wystąpień posłów podjętych w ramach innych debat. Marszałek Sejmu wyraża zgodę, w myśl art. 102 ust. 2 regulaminu, na opublikowanie, w załączniku do sprawozdania stenograficznego niewyłoszonego pisemnego wystąpienia posła, zgłoszonego w toku debaty, o której stanowi art. 108 ust 1, a więc "tej konkretnej", dla której Sejm ustalił prowadzenie dyskusji w ramach limitów czasowych.

Zamieszczenie zdania drugiego ustępu 2 art. 102 w tym właśnie art. 102, (pomieszczonym w rozdziale 1 "Przepisy ogólne") wynikało z potrzeby określenia miejsca publikacji niewyłoszonego wystąpienia, twórcy regulaminu wskazali to miejsce w normie regulującej instytucję sprawozdań stenograficznych, bo w załączniku do sprawozdania stenograficznego nakazali publikować niewyłoszone wystąpienia. Art. 102 R. reguluje jednak wyłącznie zasady sporządzania dokumentów urzędowych z plenarnych obrad, przepisy tego artykułu nie przesądzają jakie rodzaje niewyłoszonych wystąpień miałyby być publikowane w załączniku do sprawozdania stenograficznego, kwestię tę przesądzają przepisy szczegółowe zawarte w rozdziale 2 zatytułowanym "obrad Sejmu", który to rozdział mieści się, wraz z rozdziałem 1, w dziale III regulaminu zatytułowanym "Posiedzenia Sejmu".

Zgłoszenie przez posła niewyłoszonego pisemnego wystąpienia w każdej innej debacie (poza tą o której stanowi art. 108 ust. 1R.) jest, w świetle art. 107-109 R. nieuprawnione, zgłoszenie takie nie wywiera skutków prawnych. Marszałek Sejmu powinien zatem oddać takie zgłoszenie nie będąc organem uprawnionym (właściwym) do jego rozpatrzenia.

Ad. 3. Prawo posła do zgłoszenia Marszałkowi Sejmu niewyłoszonego wystąpienia nie jest co prawda uwarunkowane wyczerpaniem limitu czasu przez klub, którego zgłaszający poseł jest członkiem, ale instytucja niewyłoszonego wystąpienia jest ściśle powiązana z instytucją debaty limitowanej czasowo. Należy więc uznać, iż sens tej

instytucji oraz wyjątkowy jej charakter nakazuje interpretować ją zawężająco, a zatem uznać, iż poseł ma prawo zgłoszenia niewyłoszonego wystąpienia wówczas kiedy klub, którego jest on członkiem wyczerpie przyznany mu w debacie limit czasu.

Konstytucyjną zasadą jest obradowanie przez Sejm na posiedzeniach (art. 9 ust. 1 Małej Konstytucji), zasadniczą zaś formą sejmowych obrad jest poselska debata, ta natomiast, w myśl Regulaminu, odbywa się w postaci osobistych i bezpośrednich wystąpień poselskich. Czynny udział posła w posiedzeniach (art. 8 ust. 1 R.) oznacza, iż poseł w debacie uczestniczy bezpośrednio poprzez zabieranie w niej głosu. Tylko zatem w sytuacji, kiedy Sejm stosuje tryb z art. 108 ust. 1 R., i kiedy następuje wyczerpanie limitu czasowego przyznanego klubowi, którego poseł jest członkiem, może poseł zgłosić niewyłoszone wystąpienie, w celu jego opublikowania. Należy zatem uznać, iż jeżeli limit czasu nie został przez klub wyczerpany, a poseł miał możliwość zabrania głosu w debacie, to traci on prawo zgłaszania niewyłoszonego wystąpienia w formie pisemnej. Wszak ani Konstytucja, ani Regulamin Sejmu nie stwarzają możliwości wyboru pomiędzy osobistym i bezpośrednim udziałem posła w debacie a środkiem zastępczym ("surogatem") pisemnej niewyłoszonej wypowiedzi. Instytucja niewyłoszonego wystąpienia związana jest tylko z debatą prowadzoną w trybie art. 108 ust. 1 R., a zatem tylko w wypadku niemożliwości zabrania bezpośrednio głosu przez posła w debacie, w skutek zastosowania limitów czasowych, i wyczerpania tego limitu przez klub, którego poseł jest członkiem, może on zgłosić swoje niewyłoszone wystąpienie w celu opublikowania, opublikowanie takie "zastępuje" bowiem wypowiedź posła w debacie.

Ad. 4. W podniesionej w pytaniu czwartym kwestii, należy wypowiedzieć się negatywnie co do możliwości praktyki występowania posłów, w debacie prowadzonej na zasadzie art. 108 ust. 1 R., w taki sposób, iż część wystąpienia poselskiego zostałaby wyłoszona, a część zgłoszona do opublikowania w załączniku do sprawozdania stenograficznego.

Adresatem posiedzenia Sejmu jest przede wszystkim opinia publiczna - wyborcy. Pomiędzy Sejmem a opinią publiczną zachodzi sprzężenie zwrotne; wyborcy wpływają na Sejm, a Sejm oddziałuje na opinię publiczną. Debata sejmowa musi być więc prowadzona w sposób "regulaminowy", a zatem uporządkowany, klarowny i zrozumiały dla wyborców, w sposób zapewniający osiągnięcie przez Sejm określonego celu. Wystąpienia poselskie następują w regulaminowej kolejności w odpowiednich fazach postępowania sejmowego, muszą być spójne a nie chaotyczne, wykluczone z nich muszą być jakiegokolwiek celowe elementy manipulacji. Nie można przyjąć, iż poseł część wystąpienia w debacie wygłasza do opinii publicznej, a część "obiecuje jej" przedstawić w pisemnym wystąpieniu załączonym do niełatwo dostępnego sprawozdania stenograficznego. Regulamin Sejmu nie zezwala na prowadzenie w taki manipulowany sposób debaty poselskiej, można nawet wyrazić myśl, iż taki sposób prowadzenia plenarnej debaty byłby sprzeczny z samą istotą parlamentu.

Ad. 5. Ze względu na szczególnie charakter niewyłoszonego wystąpienia poselskiego i jego ścisły związek z instytucją limitów czasowych można uznać, że powinna zachodzić zależność pomiędzy ustalonym limitem czasowym, dla debaty odbywanej w trybie art. 108 ust. 1 R., a zakresem (rozległością) pisemnego wystąpienia poselskiego. Taka zależność traci pewną sztucznością (jest też dosyć trudna do skwantowania) ale należałoby, przynajmniej w praktyce, taki wymóg stworzyć. Nieprawidłową jest bowiem sytuacja, kiedy niewyłoszone wystąpienie posła, przedstawione w formie pisemnej, liczy kilkadziesiąt stron maszynopisu i w przeliczeniu na "czas mówiony" przewyższa kilkakrotnie najdłuższą wypowiedź w debacie posła - członka danego klubu. Ustanowienie zatem pomocnego (dla Marszałka Sejmu wyrażającego zgodę) "przelicznika" byłoby w pełni uzasadnione, określenie rozmiaru pisemnej wypowiedzi powinno korespondować z kompensacyjnym charakterem instytucji niewyłoszonego wystąpienia.

Art. 109. 1. *Marszałek Sejmu udziela głosu poza porządkiem dziennym posiedzenia lub w związku z dyskusją jedynie dla zgłoszenia wniosku formalnego lub sprostowania błędnie zrozumianego lub nieściśle przytoczonego stwierdzenia mówcy.*

2. Wnioski formalne mogą dotyczyć wyłącznie spraw będących przedmiotem porządku dziennego i przebiegu posiedzenia.

3. Do wniosków formalnych zalicza się wnioski o:

- 1) przerwanie, odroczenie lub zamknięcie posiedzenia,*
- 2) uchwalenie tajności posiedzenia,*
- 3) zamknięcie listy mówców,*
- 4) odroczenie lub zamknięcie dyskusji,*
- 5) przejście do porządku dziennego,*
- 6) odesłanie do komisji,*

- 7) głosowanie bez dyskusji,
- 8) (skreślony).
- 9) zmianę w sposobie prowadzenia dyskusji,
- 10) zmianę w sposobie przeprowadzenia głosowania,
- 11) ograniczenie czasu przemówień,
- 12) stwierdzenie quorum,
- 13) przeliczenie głosów.

4. O wniosku formalnym, o którym mowa w ust. 3 pkt 3, 4 i 11-13, Sejm rozstrzyga większością głosów obecnych posłów.

5. Sejm rozstrzyga o wniosku formalnym po wysłuchaniu wnioskodawcy i ewentualnie jednego przeciwnika wniosku.

6. Wniosek, o którym mowa w ust. 3 pkt 1, dotyczący zamknięcia posiedzenia oraz wnioski, o którym mowa w ust. 3 pkt 4, dotyczący zamknięcia dyskusji nie mogą być złożone w trakcie debaty nad projektem ustawy konstytucyjnej lub zmiany przepisów konstytucyjnych, a także nad projektem ustawy budżetowej i innych planów finansowych Państwa.

7. (skreślony).

8. Wystąpienia poza porządkiem dziennym nie mogą trwać dłużej niż 2 minuty.

Art. 110. 1. Marszałek Sejmu może udzielić głosu posłowi poza porządkiem obrad dla wygłoszenia oświadczenia poselskiego. Przedmiotem oświadczenia poselskiego nie może być sprawa, której merytoryczna treść jest interpelacją lub zapytaniem poselskim. Oświadczenie poselskie może być wygłaszane jedynie na zakończenie każdego dnia obrad.

2. Oświadczenia poselskie nie mogą trwać dłużej niż 5 minut.

3. Nad oświadczeniem poselskim nie przeprowadza się dyskusji.

Wojciech Odrowąż-Sypniewski
6.03.98

Opinia na temat zakresu przedmiotowego oświadczeń poselskich

Stosownie do art. 110 Regulaminu Sejmu posłowi przysługuje prawo wygłoszenia oświadczenia poselskiego poza porządkiem obrad. Przepis ten określa wymogi formalne i merytoryczne, jakie spełniać powinno oświadczenie poselskie.

Wymogi formalne - w świetle brzmienia przepisu regulaminowego - są następujące:

- 1) oświadczenie poselskie może być wygłaszane jedynie na zakończenie każdego dnia obrad (art. 110 ust. 1 zd. ostatnie RS),
- 2) oświadczenie nie może trwać dłużej niż 5 minut (art. 110 ust. 2 RS),
- 3) poseł może wygłosić oświadczenie po udzieleniu mu głosu przez Marszałka Sejmu (art. 110 ust. 1 zd. pierwsze),
- 4) nad oświadczeniem nie przeprowadza się dyskusji (art. 110 ust. 3).

Jednocześnie Regulamin Sejmu nakazuje, że przedmiotem oświadczenia nie może być sprawa, której merytoryczna treść jest interpelacją lub zapytaniem poselskim (wymóg merytoryczny - art. 110 ust. 1).

Stwierdzić należy, iż poza powyższym "negatywnym" wymogiem merytorycznym, określającym co nie może stać się treścią oświadczenia, Regulamin Sejmu nie zawiera żadnych szczegółowych norm regulujących tą kwestię. Oznacza to, iż poseł dysponuje swobodą wyboru tematu oświadczenia ograniczoną jedynie przez cyt. wyżej przepis regulaminu, zasady etyki poselskiej oraz dobre obyczaje.

Nowela Regulaminu Sejmu z 28 października 1997 r. ustanowiła nową komisję stałą - Komisję Etyki Poselskiej, która ma w swoim zakresie działań m.in. opracowanie "Zasad etyki poselskiej", ich uzupełnianie i korygowanie oraz rozpatrywanie spraw posłów, którzy zachowują się w sposób nie odpowiadający godności posła (por. rozdział 5b Działu II Regulaminu Sejmu).

Pomimo, iż przewidziane przez Regulamin Sejmu "Zasady etyki poselskiej" nie zostały dotychczas opracowane przez Komisję Etyki Poselskiej a następnie zatwierdzone przez Sejm (por. art. 74i RS), nie oznacza to oczywiście, iż

posłów nie wiąże swoisty nieskodyfikowany zbiór norm deontologicznych, określających zasady postępowania posła (z oczywistych względów nie jest możliwe wyczerpujące wyliczenie wszystkich norm tworzących ten zbiór).

Jakkolwiek, każda próba rekonstrukcji norm należących do zbioru zasad etyki poselskiej skazana jest w jakimś mierze na subiektywizm, to jednak pokusić się można o wskazanie naczelných idei interpretacyjnych, które powinny być uwzględnione w każdej tego rodzaju próbie.

Wśród tych idei poczesne miejsce zajmuje, określona Konstytucją istota mandatu przedstawicielskiego. Konstytucja nadaje mandatowi poselskiemu charakter wolny, co oznacza, iż posła nie wiążą instrukcje wyborców. W myśl art. 104 ust. 1 Konstytucji poseł jest przedstawicielem Narodu, co oznacza, iż realizując swoje obowiązki poselskie powinien mieć na uwadze dobro całego społeczeństwa, nie zaś interes własny lub swojej grupy społecznej albo okręgu, z którego został wybrany.

W tym kontekście podkreślić trzeba, iż powyższe uwagi nie stanowią oceny załączonego w zleceniu oświadczenia poselskiego. Stwierdzić bowiem należy, iż ocena konkretnych działań poszczególnych posłów w kontekście zasad etyki poselskiej nie mieści się w kompetencjach eksperta Biura Studiów i Ekspertyz.

Sens powyższych uwag sprowadza się do naświetlenia ogólnych ram prawnych i zasad etycznych, w zakresie których należy dokonywać takiej oceny.

Art. 111. 1. Marszałek Sejmu udziela głosu Prezydentowi na jego życzenie poza porządkiem dziennym w celu ogłoszenia orędzia. Nad orędziem nie przeprowadza się dyskusji.

2. Marszałek Sejmu udziela głosu członkom Rady Ministrów, Prezesowi Najwyższej Izby Kontroli, Szefowi Kancelarii Prezydenta oraz sekretarzowi stanu w Kancelarii Prezydenta zastępującego Szefa Kancelarii Prezydenta na danym posiedzeniu, poza kolejnością mówców zapisanych do głosu, ilekroć tego zażądają.

3. Marszałek Sejmu udziela głosu Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego - Przewodniczącemu Trybunału Stanu, Prezesowi Trybunału Konstytucyjnego, Rzecznikowi Praw Obywatelskich, Prezesowi Naczelnego Sądu Administracyjnego, Przewodniczącemu Państwowej Komisji Wyborczej, Przewodniczącemu Krajowej Rady Sądownictwa, Przewodniczącemu Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, Generalnemu Inspektorowi Ochrony Danych Osobowych oraz Prezesowi Narodowego Banku Polskiego - w sprawach objętych zakresem ich ustawowej działalności - poza kolejnością mówców zapisanych do głosu.

Art. 112. Z zastrzeżeniem wynikającym z art. 111 po wyczerpaniu listy mówców zapisanych do głosu mogą przemawiać jedynie sprawozdawca i wnioskodawca, a następnie Marszałek Sejmu zamyka dyskusję.

Janusz Mordwiłko
26.02.93

W sprawie niektórych aspektów toku obrad Sejmu

Regulamin Sejmu jest wewnętrznym prawem Izby, określającym postępowanie Sejmu i posłów według stałych (do czasu ich zmiany) reguł, stanowiących gwarancję praw posłów, a zarazem dyscyplinujących ich w parlamentarnej pracy. Normy regulaminowe dotyczą także zagadnień związanych z obradami Sejmu. Sprawy typowo proceduralne, związane z przebiegiem obrad, a dotyczące udzielania przez Marszałka głosu podmiotom biorącym udział w posiedzeniach Sejmu reguluje zespół przepisów zawartych w art. 105-112 Regulaminu. Ideą przewodnią tych przepisów jest stworzenie możliwości przeprowadzenia obrad Sejmu w sposób uporządkowany. Dlatego posłom, którzy chcą zabrać głos w sprawach umieszczonych w porządku dziennym, Marszałek udziela go według kolejności zapisu dokonanego u sekretarza prowadzącego listę mówców. Wystąpienia posłów limitowane są przez określony czas przemówień i możliwość dwukrotnego zabrania głosu przez daną osobę w dyskusji nad tą samą sprawą. Regulamin przewiduje możliwość skracania czasu przemówień posłów, w celu przeprowadzenia żywej wymiany poglądów i zmuszenia posłów do przedstawienia problemów w możliwie zwięzłej formie.

Przepisy regulaminowe poświęcone obradom Sejmu nie są nadmiernie szczegółowe, pozostawiono w ich treści pewne niezbędne rezerwy umożliwiające elastyczność postępowania tak złożonego organizmu jakim jest parlament.

Stąd niektóre "luki" zawierające się w tych przepisach wypełniać może w sposób twórczy praktyka sejmowa i dlatego nawet różniące się rozstrzygnięcia Izby na gruncie tych samych przepisów trudno byłoby uznać za jednoznacznie sprzeczne z postanowieniami regulaminu. Efektywność obrad wymaga jednak aby debata odbywała się w sposób usystematyzowany, w ramach pewnych zamkniętych stadiów i nie następowało powracanie do faz zakończonych.

W świetle powyższych założeń stanowiących swoistą "filozofię" regulaminowych przepisów określających tok obrad, można odpowiedzieć na postawione przez Sekretariat Posiedzeń Sejmu zapytania.

1. Czy po stwierdzeniu Marszałka, że lista mówców została wyczerpana możliwe jest wznowienie debaty?

W świetle treści art. 112 Regulaminu Sejmu należy uznać, że wznowienie debaty poselskiej nie jest możliwe. Posłowie mogą na podstawie art. 106 ust. 2 regulaminu wziąć udział w dyskusji nad określonym zagadnieniem porządku dziennego zapisując się do głosu na listę mówców. W debacie nad daną sprawą poseł może zabrać głos nie tylko raz, ale dwa razy (art. 107 ust. 2 regulaminu). Ale po wyczerpaniu listy mówców może przemawiać jedynie sprawozdawca i wnioskodawca (art. 112 regulaminu). W tym sformułowaniu zawiera się zakaz otwierania dyskusji po wyczerpaniu listy mówców. Art. 109 regulaminu, określający rodzaje wniosków formalnych nie przewiduje wniosku formalnego o wznowienie dyskusji po wyczerpaniu listy mówców. Zatem w czasie trwania debaty - posłowie mogą bez prawnych przeszkód zapisywać się do głosu u sekretarza Sejmu prowadzącego listę mówców, ale jeśli Marszałek stwierdzi, że lista mówców została wyczerpana to dyskusja nie może być wznowiona. Odmienna interpretacja art. 112 regulaminu otwierałaby furtkę do niekończącej się w istocie dyskusji nad daną sprawą, prowadziłaby do przekreślania cezury zamykającej określone stadium prac nad tą sprawą.

2. Czy po wyczerpaniu listy mówców oraz wystąpieniu przedstawiciela wnioskodawców (autora informacji) możliwe są pytania pod jego adresem?

Również i na to pytanie w świetle art. 112 regulaminu, a także innych przepisów regulaminu odpowiedź jest negatywna, a zatem należałoby uznać, iż regulamin nie przewiduje możliwości stawiania pytań pod adresem wnioskodawcy i sprawozdawcy przemawiających w debacie po wyczerpaniu listy mówców. Takiej możliwości przepisy regulaminu nie ustanowiły (acz nie ustanowiły też wyraźnego zakazu), przewiduje się bowiem w postanowieniu art. 112 regulaminu, iż wnioskodawca i sprawozdawca przemawia, a więc wypowiada się jednostronnie do audytorium, nie zaś bierze udział w jakimś dialogu. Posłowie mogą formułować pytania w ramach swoich wypowiedzi i do tych zapytań sprawozdawca i wnioskodawca powinni się odnieść w toku swoich wystąpień. Wystąpienie wnioskodawcy lub sprawozdawcy w tym stadium proceduralnym nie może przekształcać się w jakąś specyficzną "godzinę zapytań". Godzi się jednak zdawać sobie sprawę, iż rzeczywistość jest bardziej złożona i na tle przemówienia sprawozdawcy i wnioskodawcy mogą zradzać się wątpliwości czy niejasności wśród posłów-słuchaczy, zwłaszcza tych, którzy w swoich wypowiedziach, w czasie dyskusji, formułowali zapytania. Wydaje się zatem, iż efektywność obrad nad daną sprawą oraz dążenie do jej merytorycznego załatwienia przemawia za dopuszczeniem na zasadzie wyjątku i w ograniczonym zakresie (za zgodą Marszałka i wypowiadającego się sprawozdawcy czy wnioskodawcy) do postawienia pytania dodatkowego zwłaszcza przez posła (posłów) zabierających wcześniej głos nad sprawą.

3. Czy ograniczenie debaty np. do 5 minutowych wystąpień w imieniu klubów i kół oraz 3 min. posłów niezrzeszonych należy traktować jako ograniczenie w trybie art. 107, 108 czy art. 109 ust. 3 pkt 11?

Art. 107 regulaminu ustanawia generalną zasadę określającą czas przemówień posłów i przedstawicieli klubów poselskich. Art. 108 regulaminu przewiduje natomiast możliwość ograniczenia czasu wystąpień posłów poprzez ustanowienie limitów czasowych przyznanych poszczególnym klubom oraz wyznaczenie czasu przemówień posłom niezrzeszonym. Możliwość ograniczenia czasu przemówień może nastąpić także na mocy art. 109 ust. 3 pkt 11 regulaminu. Artykuł 108 oraz 109 ust. 3 pkt 11 stanowią wyjątek od zasady określonej w art. 107 regulaminu. O przyjęciu rozwiązania wyjątkowego decyduje Sejm.

Przyjęcie rozwiązania z mocy art. 108 różni się od rozwiązania z mocy art. 109 ust. 3 pkt 11 nie tylko wymogiem co do niezbędnego quorum (wniosek z mocy art. 109 ust. 3 pkt 11 rozstrzyga Sejm większością głosów obecnych posłów, podczas gdy wniosek z art. 108 rozstrzygany jest przy quorum co najmniej połowy ogólnej liczby posłów), ale różni się także kręgiem podmiotów stawiających ten wniosek. Wniosek o ograniczenie czasowe debaty stawiany na mocy art. 108 proponuje Sejmowi Prezydium Sejmu, po wysłuchaniu opinii Konwentu Seniorów, zaś wniosek o ograniczenie czasu przemówień z mocy art. 109 ust. 3 pkt 11 stawiają posłowie. Wniosek o ograniczenie czasowe debaty stawiany z mocy art. 108 jest więc rozłączny z wnioskiem stawianym na mocy art. 109 ust. 3 pkt 11. Zatem ograniczenie czasowe konkretnej debaty następuje bądź na mocy art. 108 regulaminu, bądź na mocy art. 109 ust. 3 pkt 11.

4. Czy możliwy jest wniosek, o którym mowa w pytaniu pierwszym - jeżeli Sejm wcześniej ograniczył debatę jak w pytaniu trzecim oraz - jeżeli kluby i koła już się wypowiedziały?

Wydaje się, iż odpowiedź udzielona na pytanie pierwsze obejmuje także sytuację zarysowaną w pytaniu czwartym. Tok obrad Sejmu określony w art. 112 regulaminu jest taki sam jak i debaty odbywanej przy zastosowaniu limitów czasowych np. z mocy art. 108 regulaminu. Wszak o ograniczeniu czasowym dyskusji na mocy art. 108 oraz art. 109 ust. 3 pkt 11 decyduje Sejm. Należy zatem uznać, że przyjęcie ograniczenia czasowego debaty z mocy art. 108 Regulaminu oznacza, iż po wypowiedziach posłów z klubów (w ramach limitów czasowych przyznanych klubom) oraz posłów nie będących członkami klubów zapisanych do głosu "lista mówców" została wyczerpana.

5. Czy i w jakich dziedzinach możliwe jest wznowienie dyskusji?

Odpowiedź na to pytanie dotyczy szerszego zagadnienia wynikającego z omawianych powyżej kwestii procedury obrad. Pilne sporządzenie (w ciągu jednego dnia) powyższej opinii prawnej nie stwarza możliwości do wszechstronnego przeanalizowania tego dosyć złożonego problemu proceduralnego. Postawione przez Sekretariat Posiedzeń Sejmu pytania stanowią jednak bardzo cenne źródło do przemyślenia i przedyskutowania rozwiązania tego zagadnienia *de lege ferenda*, tym bardziej, że regulamin będzie podlegał rewizji w związku z wejściem w życie Małej Konstytucji.

De lege lata wydaje się, iż w sytuacji, kiedy na mocy art. 112 regulaminu zakończone zostało rozpatrywanie sprawy, ale przemówienia wnioskodawcy i sprawozdawcy otworzyły nowe horyzonty w sprawie, nowe i nie wyjaśnione jej aspekty, pozostaje droga wprowadzenia jej do porządku obrad nowego posiedzenia Sejmu.

Rozdział 3

Głosowanie

Art. 113. 1. *Po zamknięciu dyskusji Marszałek Sejmu oznajmia, że Sejm przystępuje do głosowania. Od tej chwili można zabierać głos tylko dla zgłoszenia lub uzasadnienia wniosku formalnego o sposobie lub porządku głosowania i to jedynie przed wezwaniem posłów przez Marszałka do głosowania.*

2. *Głosowanie jest jawne i odbywa się przez:*

1) *podniesienie ręki przy równoczesnym wykorzystaniu urządzenia do liczenia głosów,*

2) *(skreślony).*

3) *użycie kart do głosowania podpisanych imieniem i nazwiskiem posła (głosowanie imienne).*

3. *W razie niemożności przeprowadzenia głosowania przy pomocy urządzenia do liczenia głosów, Marszałek Sejmu może zarządzić głosowanie przez podniesienie ręki i obliczenie głosów przez sekretarzy.*

4. *(skreślony).*

5. *O przeprowadzeniu głosowania imiennego decyduje Sejm większością głosów na wniosek Marszałka Sejmu lub na pisemny wniosek poparty przez co najmniej 30 posłów. Głosowanie imienne odbywa się przy wykorzystaniu przygotowanej w tym celu urny; posłowie kolejno, w porządku alfabetycznym, wyczytywani przez sekretarza Sejmu, wrzucają swoje kartki do urny. Otwarcia urny oraz obliczenia głosów dokonuje pięciu, wyznaczonych przez Marszałka Sejmu, sekretarzy Sejmu.*

6. *Wyniki głosowania ogłasza Marszałek Sejmu. Wyniki głosowania imiennego Marszałek ogłasza na podstawie protokołu przedstawionego przez sekretarzy Sejmu dokonujących obliczenia głosów. Wyniki głosowania są ostateczne i nie mogą być przedmiotem dyskusji, z zastrzeżeniem art. 114.*

Janusz Mordwiłko
16.02.98

W przedmiocie ustalania wyniku głosowania imiennego na posiedzeniu Sejmu

Zagadnienie o bardzo dużej doniosłości ustrojowej - sposobów ustalania wyników głosowania w Sejmie wciąż nastęrcza dużo kłopotów, przyczyną tego stanu jest brak jednoznacznych przepisów które by przecięły, a w każdym bądź razie zmniejszyły rozmaite możliwości interpretacyjne ogólnych przepisów konstytucyjnych a także regulaminowych.

W Sejmie I i II kadencji występowały poważne kwestie z precyzyjnym ustaleniem pojęć samej "większości", na tym tle powstało kilka opinii w Biurze Studiów i Ekspertyz (zob. Joanna Karolczak, *Zasady i tryb głosowania*, Informacja nr 29 z maja 1992 r. oraz opinie L. Garlickiego), na ten temat wypowiadał się Trybunał Konstytucyjny w wykładni z 20 września 1995 r., W. 18/94 (OTK 1995, cz. II, s. 267), licznie wypowiadali się przedstawiciele doktryny inspirowani kontrowersyjnością problematyki (zob. np. K. Skotnicki, *Zwykła, bezwzględna, kwalifikowana - trzy większości, "Rzeczpospolita"* nr 146 z 26 czerwca 1995 r. s. 17, J. Kroner, *Większość bezwzględna z nieparzystej liczby głosów, "Rzeczpospolita"* z 27 września 1995 r., R. Kmiecik, *O pojęciu większości głosów, "Państwo i Prawo"* Z. 1, z 1996 r., s. 56-62).

Poważne usystematyzowanie poglądów i argumentów co do rodzajów większości i sposobu ich ustalania zawarte jest w opracowaniu L. Garlickiego, w: *Komentarzu do Konstytucji RP*, do art. 13 Małej Konstytucji, ss. 1-7). Istotne też ustalenia [w:] Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo parlamentarne w Polsce*, wyd. 1997 r. Kancelarii Sejmu, ss. 202-210).

Dorobek orzecznictwa sądowego (NSA i Trybunału Konstytucyjnego) oraz doktryny prawa konstytucyjnego umożliwiłby moim zdaniem wprowadzenie precyzyjnych rozstrzygnięć w przepisach prawa parlamentarnego, co oczywiście nie wyeliminowałoby zróżnicowania treści tych pojęć w różnych gałęziach prawa (np. karnego czy międzynarodowego, o czym pisze interesująco R. Kmiecik we wskazanym wyżej artykule "Państwa i Prawa", Z 1 z 1996 r. O ile orzecznictwo sądów (NSA i TK) oraz doktryna poważnie wyjaśniły rodzaje i treść pojęcia "większości", o tyle we wszystkich wskazanych wyżej materiałach nie podjęto problemu głosów nieważnych i ich wpływu na obliczanie większości. Skutek prawny głosów "ważnych" i "nieważnych" określa w poważnym zakresie w prawie konstytucyjnym prawo wyborcze. Należy jednak podkreślić, że zasady głosowania w Izbie parlamentu mają swoją specyfikę i regulacje przyjęte przez prawo wyborcze trzeba odnosić do prawa parlamentarnego z pewną powściągliwością.

W myśl art. 113 ust. 3 Regulaminu Sejmu w Sejmie może zostać przeprowadzone głosowanie imienne. Głosowanie to odbywa się przez użycie kart do głosowania podpisanych imieniem i nazwiskiem posła. Sposób przeprowadzenia tego głosowania (posłowie kolejno, w porządku alfabetycznym, wyczytywani przez sekretarza Sejmu wrzucają kartki do urny) reguluje przepis art. 113 ust. 5 Regulaminu. Dodajmy, iż cały mechanizm głosowania imiennego poddany jest niezwykle surowej procedurze jego przeprowadzenia przez Kancelarię Sejmu. Między innymi fakt otrzymania karty do głosowania przez posła odnotowany jest przez Kancelarię Sejmu na liście obecności. Również w sytuacji kiedy poseł otrzymuje duplikat karty do głosowania to fakt ten łączy się ze zwrotem karty "pierwotnej" oraz odnotowaniem tej czynności w dokumentacji Kancelarii Sejmu, tj. na liście obecności. Precyzyjne i pozostające pod ścisłą kontrolą wydawanie kart do głosowania imiennego uniemożliwia wrzucenie posłowi kilku kart do głosowania do urny, a ranga i autorytet posła oraz głosowania imiennego eliminuje w praktyce pojawienie się w urnie kart innych niż urzędowe. Cały więc mechanizm głosowania imiennego zarówno wynikający z przepisów regulaminowych, jak i przejawiany w działaniach faktycznych jest tak rygorystyczny, że uniemożliwia doprowadzenie do powstania sytuacji większej liczby kart urzędowych do głosowania znajdujących się w urnie od rzeczywistej liczby biorących udział w głosowaniu. Zresztą komisja skrutacyjna po otwarciu urny porównuje liczbę kart urzędowych wyjętych z urny z liczbą kart wydanych wynikającą z dokumentacji urzędowej (odnotowanych na liście obecności).

Realizowana w powyższy sposób procedura głosowania imiennego umożliwia utożsamienie w praktyce pojęcia karty nieważnej i głosu nieważnego, stąd generalnie i słusznie używa się w nazewnictwie parlamentarnym określenia "głos nieważny". Dodajmy, iż na karcie urzędowej do głosowania imiennego w sprawach merytorycznych (np. uchwały Sejmu) poseł ma trzy możliwości wyrażenia swojego stanowiska, analogicznie jak w głosowaniu przez podniesienie ręki i wykorzystaniu urządzenia do liczenia. Poseł może (poza głosowaniem personalnym a więc wyborem osoby na stanowisko państwowe) głosować "za" przyjęciem uchwały, "przeciw" uchwale bądź "wstrzymać się" od głosu. Forma "wstrzymanie się" od głosu utrwaliła się w powojennym polskim parlamencie bowiem regulaminy przedwojenne przewidywały w głosowaniu imiennym jedynie dychotomiczną formę wyrażenia woli. Na kartach

wypisane (...) jest nazwisko głosującego posła oraz wyraz "tak" lub "nie". Inne kartki uważa się za nieważne (art. 55 Regulaminu Sejmu z 16 lutego 1923 r.) taką też formę wyrażenia woli przewidywał jeszcze Regulamin KRN z 6 maja 1945 r. oraz Sejmu Ustawodawczego z 25 czerwca 1948 r.

Aktualny Regulamin Sejmu sposobu wyrażenia woli posła w głosowaniu nie określa, ale zwyczajowo praktykuje się trzy postacie jej przejawiania, przy czym forma "wstrzymanie się" od głosu jest w pośredni sposób sankcjonowana przez art. 89 ust. 3 Regulaminu Sejmu, stanowiący o sposobie przyjmowania uchwał przez komisje sejmowe przewiduje on, że jeżeli liczba głosów jest równa to rozstrzyga głos przewodniczącego; "jeżeli nie wstrzymał się on od głosowania".

Zasadniczą kwestią opinii prawnej jest rozstrzygnięcie znaczenia skutków prawnych głosu nieważnego.

Regulamin Sejmu, określając instytucję głosowania imiennego nie używa ani pojęcia "karta nieważna", ani też pojęcia "głos nieważny". Tę istotną kwestię parlamentarną rozstrzygały natomiast regulaminy okresu międzywojennego. Regulamin z 1923 roku, w art. 56 stanowił; "Głosy nieważne uwzględnia się przy obliczaniu potrzebnego dla prawomocności *quorum*, lecz odrzuca przy wprowadzaniu absolutnej większości". Analogicznie regulował tę sprawę Regulamin Sejmu Ustawodawczego (1947 - 1952) stanowiąc w art. 54 ust. 5: "Głosy nieważne uwzględnia się przy ustalaniu liczby głosujących posłów, a odrzuca się przy ustalaniu wymaganej większości".

Na gruncie zatem minionych regulacji prawnych sprawa była jednoznaczna, głosy nieważne liczyło się do *quorum*, ale odrzucało się przy ustalaniu wymaganej większości, którą obliczano wyłącznie w stosunku do głosów ważnych.

Regulaminy sejmowe z lat pięćdziesiątych, a zwłaszcza Regulamin z 24 października 1957 r. wyeliminowały postanowienia określające skutki prawne głosu nieważnego. Również aktualny Regulamin Sejmu RP nie rozstrzyga tej istotnej dla funkcjonowania parlamentu kwestii.

Odrzucenie przez kolejne regulaminy zasady niewliczania głosów nieważnych do podstawy stanowiącej punkt wyjścia do obliczenia większości bezwzględnej prowadziło do praktyki (skromnej bo liczba głosowań imiennych była zawsze niewielka) polegającej na nieodejmowaniu głosów nieważnych od podstawy obliczania większości bezwzględnej (tak postąpiono w kilku przypadkach głosowań w Sejmie II kadencji). Przy czym według notatki Kancelarii Sejmu z 18 grudnia 1997 r. we wszystkich tych przypadkach ten sposób obliczania bezwzględnej większości głosów nie miał wpływu na wynik wyborów. Od powyższej praktyki Sejm RP II kadencji odstąpił na 104 posiedzeniu; w głosowaniu nad powołaniem członka KRRiTV ustalono większość bezwzględną po odjęciu od liczby głosów oddanych (łącznie liczby głosów ważnych i nieważnych) dwóch kart nieważnych. W notatce Kancelarii Sejmu wskazano, iż taki też sposób głosowania i ustalenia jego wyników zastosowano także wcześniej bo na 41 posiedzeniu Sejmu RP I kadencji. Dodajmy, co wydaje się również istotne, że również w toku wyboru na urząd Prezydenta RP w 1989 r. większość bezwzględną obliczano na forum Zgromadzenia Narodowego (w głosowaniu imiennym) od głosów ważnych, a więc po odjęciu, od ogólnej liczby głosujących, kart nieważnych. W głosowaniu na posiedzeniu Zgromadzenia Narodowego wzięło udział 544 posłów i senatorów, oddano 537 głosów ważnych i od tej liczby obliczono większość bezwzględną.

W sytuacji rozbieżnej praktyki parlamentarnej w omawianej sprawie należy:

1) Doprowadzić do wprowadzenia przepisu do regulaminu, który by rozstrzygał tę kwestię, a doraźnie ustalić rozstrzygnięcie poprzez wykładnię Prezydium Sejmu.

2) Przyjąć zasadę, którą również obecnie uznaję za legalną, iż głosy nieważne uwzględnia się przy ustaleniu liczby głosujących posłów (*quorum*), a odrzuca się przy ustaleniu wymaganej większości. Za przyjęciem, a aktualnie stosowaniem tego rozwiązania na gruncie obowiązującego Regulaminu Sejmowego przemawiają argumenty prawne przytoczone przez prof. Z. Jarosza w opinii Kancelarii Sejmu z dnia 10 kwietnia 1997 r.

Rygorystyczny, sformalizowany i pozostający pod ścisłą kontrolą mechanizm głosowania imiennego kilkuset osobowego gremium parlamentarzystów wyklucza możliwość powstania rozbieżności pomiędzy liczbą kart urzędowych do głosowania wrzuconych do urny a liczbą rzeczywiście biorących udział w głosowaniu. Fakt rzeczywistego (faktycznego) udziału posłów w głosowaniu imiennym znajdującym odzwierciedlenie na liście obecności (odnotowanie wydania karty) oraz w liczbie kart urzędowych wyjętych z urny nie może być dezawuowany przez zabieg odjęcia głosów nieważnych od tzw. ogólnej liczby głosujących czyli *quorum*. Jeżeli liczba posłów wynikająca z listy biorących udział w głosowaniu (zaznaczeń na liście obecności) pokrywa się z liczbą urzędowych kart do głosowania wyjętych z urny, to nie ma żadnego powodu do podważenia liczby faktycznie głosujących. Posłowie, którzy oddali głos nieważny wzięli udział w głosowaniu, tylko przez wadliwe wypełnienie karty do głosowania nie wyrazili prawidłowo swojej woli - nie określili rozstrzygnięcia za którym się opowiadają. Ich głos jest nieskuteczny dla rozpoznania treści ich woli, ale oddanie głosu uniemożliwiającego rozpoznanie ich woli nie może przekreślić ich udziału w głosowaniu. Odjęcie głosów nieważnych od liczby głosujących zrównywałoby sytuację posła nie biorącego

udziału w głosowaniu z posłem, który wziął udział w głosowaniu imiennym, a zniekształcił tylko treść swojego głosu, niewzięcie udziału w głosowaniu ma zaś inną wymowę niż wzięcie udziału i oddanie głosu nieważnego, tym bardziej wobec regulaminowego obowiązku (art. 8 ust. 3 R.S) udziału posła w głosowaniu.

Udział posła w głosowaniu znajduje wyraz przede wszystkim w postaci karty urzędowej do głosowania wyjętej z urny, ta ma bowiem zasadnicze znaczenie dla zewidencjonowania udziału posłów w głosowaniu. Treść woli wyrażonej na tej karcie ma dla faktu udziału posła w głosowaniu znaczenie wtórne.

Poprawność wypełnienia karty urzędowej do głosowania ma natomiast zasadnicze znaczenie dla odczytania woli głosującego. Jeżeli woli tej z treści karty rozpoznać nie można, to nie można woli tej formować poza głosującym. Dlatego zgodzić się trzeba z wyrażonym w opinii Z. Jarosza stanowiskiem, iż głos nieważny nie wywiera skutków prawnych, ani jako podstawa przy obliczaniu wymaganej większości ani jako element rozstrzygnięcia sprawy w ten lub w inny sposób. Jeżeli więc art. 28 Regulaminu Sejmu przewiduje, że wybór lub powołanie na określone stanowisko państwowe następuje "bezwzględną większością głosów" (bez bliższego określenia), to przepis ten ma na względzie tylko głosy ważne, bo tylko one wywierają skutki prawne, a więc liczą się jako podstawa przy ustalaniu tej większości. Sytuacja odmienna, mająca wówczas postać odstępstwa od zasady, musiałaby znajdować odzwierciedlenie w wyraźnym przepisie prawnym.

3) Scharakteryzowana zasada przyjęta była przez polskie demokratyczne prawo parlamentarne okresu międzywojennego.

4) Zasada ta skłania głosujących posłów do precyzyjnego i klarownego formułowania swojej woli, co lepiej służy instytucji głosowania imiennego. Celem głosowania imiennego jest między innymi eliminowanie pomyłek w odczytywaniu woli poszczególnych posłów i ujawnianie tej jasno wyrażonej woli w dokumencie urzędowym (steno gramie).

Ujemną konsekwencją omawianej konstrukcji obliczania wyników głosowania jest możliwość załamania istoty większości bezwzględnej czy kwalifikowanej. W przypadku dużej liczby głosów nieważnych może dojść do załamania się konstrukcji faktycznej większości bezwzględnej chociaż formalna zostanie zachowana. Jeśli bowiem oddanych zostanie 360 głosów, w tym nieważnych 260, to większość bezwzględna ustalana po odrzuceniu głosów nieważnych wyniosłaby 51, a zatem rozstrzygnięcie mogłoby zostać przyjęte większością 51 głosów przy 360 głosujących parlamentarzystach.

Zakreślona powyżej sytuacja ma jednak charakter bardziej spektakularny aniżeli rzeczywisty, należy bowiem przyjąć, iż nieważność głosu w głosowaniu imiennym jest wynikiem błędu (pomyłki) głosujących a nie przejawem świadomego działania prowadzącego do zniekształcenia treści wyrażonej woli.

Art. 114. 1. W razie gdy wynik głosowania budzi uzasadnione wątpliwości, Sejm może dokonać reasumpcji głosowania.

2. Wniosek może być zgłoszony wyłącznie na posiedzeniu, na którym odbyło się głosowanie.

3. Sejm rozstrzyga o reasumpcji głosowania na pisemny wniosek co najmniej 30 posłów.

4. Reasumpcji głosowania nie podlegają wyniki głosowania imiennego.

Art. 115. Sejm uchwała ustawy większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, chyba że Konstytucja stanowi inaczej. W tym samym trybie Sejm podejmuje uchwały i inne rozstrzygnięcia, jeżeli przepisy Konstytucji, ustaw albo Regulaminu Sejmu nie stanowią inaczej.

Joanna M. Karolczak
30.04.95

Zasady i tryb głosowania

Proces legislacyjny zakończony zostaje przez podjęcie przez Sejm stosownej uchwały odpowiednią większością głosów. Większość ta może być różna (zwykła, kwalifikowana), ponadto od różnej obliczana podstawy (problem quorum).

Kwestie te reguluje zarówno ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 roku o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym³ (dalej: Ustawa Konstytucyjna), jak i regulamin sejmowy. Artykuł 13 Ustawy Konstytucyjnej stanowi, że Sejm uchwała ustawy większością głosów, w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby posłów (chyba że ustawa konstytucyjna stanowi inaczej). Sformułowanie to powtarza artykuł 115 regulaminu. Tak więc dla prawomocności wszelkich uchwał Sejmu wystarczy obecnie w zasadzie zwykła większość głosów przy obecności 1/2 ogólnej liczby posłów. Inne przypadki tzn. konieczność uzyskania innej niż zwykła większości lub też obliczenie jej od innej podstawy (np. od ustawowej liczby posłów) są *expressis verbis* wyrażane w przepisach. Regulamin nie czyni quorum warunkiem prowadzenia obrad, lecz tylko warunkiem podejmowania uchwał.

Zarówno w przepisach Regulaminu, jak i Ustawy Konstytucyjnej wynika, że quorum najczęściej obliczane jest od ogólnej liczby posłów (konieczna jest obecność połowy czy nawet dwu trzecich ogólnej liczby posłów dla podjęcia decyzji), raz natomiast - w art. 4 ust. 3 Ustawy Konstytucyjnej - mowa jest o tym, że "Sejm może zostać rozwiązany mocą własnej uchwały podjętej większością 2/3 głosów ustawowej liczby posłów". Wnioskować z tego należy, że pojęcia "ustawowa" i "ogólna" liczba posłów nie są tożsame. Może to mieć znaczenie w takiej sytuacji, jaką przewiduje art. 132 ust. 3 ustawy Ordynacja Wyborcza do Sejmu RP.⁴ Jeżeli obsadzenie mandatu posła w trybie określonym w art. 132 ust. 1 i 2 byłoby niemożliwe z powodu braku kandydatów, którym mandat można przydzielić, (tryb ten przewiduje, że w razie wygaśnięcia mandatu posła, Marszałek Sejmu postanawia o wstąpieniu na jego miejsce kolejnego kandydata z tej samej listy, który w wyborach otrzymał kolejno największą liczbę głosów), mandat ten do końca kadencji pozostaje nie obsadzony. W takiej sytuacji faktyczna (rzeczywista) liczba posłów sprawujących mandat w danym czasie będzie mniejsza niż ich ustawowa liczba.⁵

Rodzaje większości

Przepisy prawne i praktyka parlamentarna doprowadziły do ukształtowania się trzech podstawowych rodzajów większości: zwykłej, bezwzględnej i kwalifikowanej.

1. Większość zwykła - polega na tym, że jedna z propozycji uzyskuje więcej głosów niż jakakolwiek inna; jest ona zaakceptowana, gdy więcej głosów jest "za" niż "przeciw". Głosy wstrzymujące się nie są brane pod uwagę. Jest to sposób głosowania najczęściej spotykany. Z matematycznego punktu widzenia większość ta może oznaczać mniejszość wszystkich głosujących. Zasada większości zwykłej stanowi regułę w polskim prawie parlamentarnym - art. 13 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 roku o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, a w ślad za nim art. 115 regulaminu stanowią, że Sejm uchwała ustawy większością głosów (chyba że przepisy konstytucyjne stanowią inaczej), w tym samym trybie Sejm podejmuje uchwały i inne rozstrzygnięcia (jeżeli przepisy ustaw i Regulaminu Sejmu nie stanowią inaczej). Jeżeli więc w przepisach prawa nie jest ustalony wymóg osiągnięcia innej większości, oznacza to, że wymagana jest większość zwykła, przy zastrzeżeniu, że w głosowaniu uczestniczy co najmniej połowa ogólnej liczby posłów (quorum). Teoretycznie więc (gdyby w obradach brała udział minimalnie wymagana ilość posłów, tzn. 230), ustawa może zostać uchwalona przy dwóch głosach "za", przy jednym "przeciw" i 227 wstrzymujących się;

2. Większość bezwzględna - polega na tym, że dana propozycja uzyskuje poparcie więcej niż połowy ważnie oddanych głosów; jest ona zaakceptowana, gdy więcej jest głosów "za" niż wszystkich innych ważnych głosów (przeciwnych i wstrzymujących się). Bezwzględna większość to liczba większa od połowy (*overall majority* lub - bardziej obrazowo po czesku - "nadpołowiczna")⁶. Głosy wstrzymujące się są brane pod uwagę, utrudniają one uzyskanie większości bezwzględnej którejkolwiek z możliwości. Oddanie głosów nieważnych lub nieoddanie ich wcale przyczynia się do obniżenia podstawy obliczania głosów niezbędnych do uzyskania większości bezwzględnej. Popularne określenie, że do zwycięstwa potrzebne jest "50% + 1 głos" jest prawdziwe tylko przy parzystej liczbie głosów. W przeciwnym wypadku staje się ona jedną z postaci większości kwalifikowanej.

Problematyka większości bezwzględnej, szczególnie przy nieparzystej liczbie głosujących stwarzała liczne kontrowersje; była także przedmiotem kilku opinii BSiE.⁷ W opiniach tych wyrażano pogląd, że większość bezwzględną uzyskuje ta propozycja, którą poparło ponad 50% obecnych ważnymi głosami, a więc jest to taka liczba głosów, która odpowiada liczbie całkowitej przekraczającej połowę ogólnej liczby głosów, a zarazem połowie tej najbliższa.

³ Dz. U. Nr 84, poz. 426.

⁴ Ustawa z dnia 28 maja 1993 r. (Dz. U. Nr 45, poz. 205).

⁵ Tak też: Wojciech Sokolewicz, w: *Rozdzielone czy równe? Legislatywa i egzekutywa w Małej Konstytucji 1992 roku*, "Przegląd Sejmowy", nr 1/93.

⁶ Tak: Stanisław Gebethner, w: *Jak oblicza się większość bezwzględną*, "Nowa Europa" z 29 września 1992 r.

⁷ Opinie te zawarte są w opracowaniu wydanym przez BSiE pt: *Regulamin Sejmu RP w świetle ekspertyz i opinii Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu*, w listopadzie 1992 r.

Operacje matematyczne nie są dokonywane na głosach poselskich, a na liczbie tych głosów, nie ma więc potrzeby do odwoływania się do argumentu o niepodzielności głosu posła. W tym miejscu godzi się przytoczyć orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego - Ośrodek Zamiejscowy we Wrocławiu.⁸ "Wyjaśnienie pojęcia bezwzględna większość głosów przez regułę "50% + 1 głos" może być traktowane jako techniczna wskazówka co do sposobu ustalenia bezwzględnej większości jedynie w przypadkach parzystej liczby ważnie oddanych głosów. Jeżeli natomiast w głosowaniu mamy do czynienia z nieparzystą liczbą głosujących, to wówczas stosowanie omawianej reguły staje się nie tylko zbędne, ale oznacza wprowadzenie w drodze wykładni innego, surowszego wymogu co do progu większości niż przewiduje to ustawodawca".

Wymóg większości bezwzględnej jest w procedurze sejmowej formułowany szczególnie szeroko w zakresie decyzji personalnych (wybory, powołania, odwołania): bezwzględnej większości głosów wymaga wybór Marszałka i wicemarszałków Sejmu z art. 3 ust. 2 Regulaminu Sejmu oraz - zgodnie z art. 28 - uchwały w sprawie wyboru oraz powołania i odwołania organów państwowych z art. 25 - 27 a (Trybunał Konstytucyjny - prezes, wiceprezes, sędziowie; Trybunał Stanu - zastępcy przewodniczącego, członkowie, zastępcy członków; posłowie - członkowie Krajowej Rady Sądownictwa), a także powołania i odwołania Rzecznika Praw Obywatelskich, Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego oraz Prezesa Narodowego Banku Polskiego.

Również przy procedurze powoływania Rady Ministrów - przy pierwszych dwóch "etapach" decyzje zapadają bezwzględną większością głosów (art. 57 ust. 2 Ustawy Konstytucyjnej - uchwalenie wotum zaufania i 61a Regulaminu Sejmu, art. 58 - wybór Prezesa Rady Ministrów i Rady Ministrów i 61b oraz 61g Regulaminu Sejmu). Takiej też większości wymaga uchwalenie Radzie Ministrów wotum nieufności z art. 66 ust. 1 Ustawy Konstytucyjnej i 61f Regulaminu Sejmu)

Dla podjęcia uchwały o pociągnięciu do odpowiedzialności konstytucyjnej lub o umorzeniu postępowania w tej sprawie potrzebna jest bezwzględna większość głosów (art. 71 regulaminu).⁹

W zakresie procedury ustawodawczej bezwzględnej większości głosów wymaga:

1) uchwalenie ustawy w sprawie upoważnienia Rady Ministrów do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy (art. 23 ust. 1 Ustawy Konstytucyjnej), choć, o czym wyżej, ustawy zwykle Sejm uchwała względną większością głosów

2) odrzucenie poprawki do ustawy uchwalonej przez Sejm zaproponowanej w uchwale Senatu (art. 17 ust. 4 Ustawy Konstytucyjnej i art. 51 ust. 1 Regulaminu Sejmu).

3) odrzucenie uchwały Senatu o odrzuceniu ustawy uchwalonej przez Sejm (art. 17 ust. 4 Ustawy Konstytucyjnej i art. 51 ust. 1 Regulaminu Sejmu).

Także bezwzględnej większości głosów wymaga zarządzenie referendum przez Sejm, lub wyrażenie zgody przez Senat, jeśli referendum chce zarządzić Prezydent (art. 19 ust. 2 pkt 1 i 2 Ustawy Konstytucyjnej).

3. Większość kwalifikowana - jest określana przez stosunek - wyższy niż większość bezwzględna - ważnie oddanych głosów na daną opcję. Najczęściej określa ją ułamek wyrażający określoną proporcję przewagi większości nad mniejszością (np. 2/3, 3/5). Głosy "za" stanowią co najmniej 2/3 czy 3/5 sumy ważnie oddanych głosów (podobnie jak przy większości bezwzględnej, głosy wstrzymujące się są liczone wraz z głosami "przeciw"). Niekiedy można jednak wymagać obliczenia większości kwalifikowanej nie od ilości uczestników głosowania, a w stosunku do ustawowej liczby głosów (tak w art. 4 ust. 3 Ustawy Konstytucyjnej, gdy chodzi o samorozwiązanie Sejmu). Wymóg większości kwalifikowanej jest stosowany w szczególnie ważnych sytuacjach. Najczęściej wymagana jest większość 2/3 ogólnej liczby ważnych głosów. Znane są też (lub były) polskiemu prawu większości 3/5 czy 11/20. Dodatkowo są spotykane inne, szczególne wymagania, np. obecność na sali co najmniej 2/3 posłów lub np. ponad połowy posłów.

⁸ Z dnia 27 września 1991 r. SA/Wr 785/91, zamieszczone w: OSP, zeszyt 5 z 1992 r., poz. 122.

⁹ Na 24 posiedzeniu I kadencji Sejmu RP, kiedy to w głosowaniu nad projektem uchwały w sprawie odwołania Janusza Lewandowskiego ze stanowiska ministra wzięło udział 399 posłów, Marszałek prowadzący obrady podał, że większość bezwzględna wynosi 201 głosów. Mimo protestów z sali nie zmieniono decyzji. Błąd wynikał z zastosowania popularnej reguły "50% + 1" do nieparzystej liczby głosów. W tym przypadku, skoro 50% od liczby 201 wynosiło 199,5 większość bezwzględna wynosić powinna 200, bo jest pierwsza liczba większa od 199,5 którą można zastosować. Warunkiem bowiem uchwalenia wniosku jest uzyskanie w głosowaniu większości bezwzględnej czyli ponad 50 % głosów ważnie oddanych - w zasadzie wystarczyłoby uzyskanie np. 199,599 głosów. W głosowaniu nad wnioskiem nieufności dla rządu Hanny Suchockiej dnia 28 maja 1993 r. (45 posiedzenie) wzięło udział 445 posłów. Większość bezwzględna wynosiła 223 głosy (445 : 2 = 222,5) i właśnie tyle wniosek ten uzyskał.

Błędne rozumienie większości bezwzględnej jako "połowa plus jeden" spowodowała również kłopoty przy dokonywaniu wyboru na Prezydenta PRL przez Zgromadzenie Narodowe Wojciecha Jaruzelskiego w 1989 roku. Przy 537 ważnie oddanych głosach wymaganym progiem większości bezwzględnej było 269 (537 : 2 = 268,5) - W. Jaruzelski uzyskał 270 głosów przy 233 przeciw i 34 wstrzymujących się, nie jest więc prawdziwe popularne twierdzenie, że gdyby W. Jaruzelski uzyskał jeden głos mniej, nie zostałby wybrany na stanowisko Prezydenta - został by nim również uzyskując "tylko" 269 głosów.

Dla ustaw zwykłych większości 2/3 wymaga się przy:

1) ponownym uchwaleniu ustawy w brzmieniu dotychczasowym przez Sejm po odmowie podpisania ustawy przez Prezydenta i przekazaniu Sejmowi do ponownego rozpatrzenia (art. 18 ust. 3 Ustawy Konstytucyjnej i 53 ust. 4 Regulaminu Sejmu);

2) oddaleniu przez Sejm orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego o niekonstytucyjności ustawy (art. 7 ust. 4 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym i art. 53 ust. 4 Regulaminu Sejmu).¹⁰

Przy materii konstytucyjnej większość 2/3 głosów jest wymagana dla uchwalenia ustawy konstytucyjnej (przypomnijmy, że ustawa taka może albo zmienić obowiązujące przepisy konstytucyjne, albo normować odrębnie pewne materie). Art. 106 przepisów konstytucyjnych stanowi, że zmiana konstytucji może nastąpić tylko w drodze ustawy, uchwalonej przez Sejm większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby posłów. Także większości 2/3 w Sejmie wymaga uchwalenie poprawek Senatowi do ustawy konstytucyjnej uchwalonej przez Sejm i przekazanej Senatowi do rozpatrzenia (tym samym odrzucenie tych poprawek następuje automatycznie, gdy nie uzyskają w Sejmie większości 2/3).

Ustawa Konstytucyjna ustanawia większość kwalifikowaną 2/3 m.in. w zakresie funkcjonowania Sejmu. Taki rodzaj większości obowiązuje dla podjęcia uchwały o samorozwiązaniu Sejmu, a także uchwały w sprawie wyrażenia zgody na pociągnięcie posła do odpowiedzialności karnej lub aresztowanie albo zatrzymanie.

Większość 2/3 jest też wymagana dla podjęcia przez Zgromadzenie Narodowe uchwały o uznaniu trwałej niezdolności do sprawowania urzędu przez Prezydenta ze względu na zły stan zdrowia oraz o postawieniu Prezydenta w stan oskarżenia przez Trybunał Stanu (art. 49 i 50 Ustawy Konstytucyjnej).

Inny rodzaj większości kwalifikowanej - stosowany tylko w Komisji Ustawodawczej - przewiduje art. 31 ust. 6 regulaminu, stanowiący, że projekty ustaw i uchwał, co do których istnieje wątpliwość czy nie są sprzeczne z prawem, Prezydium Sejmu może skierować, celem wyrażenia opinii, do Komisji Ustawodawczej, która może większością 3/5 głosów zaopiniować projekt jako niedopuszczalny. Zasadą jest natomiast, że uchwały wszystkich komisji sejmowych zapadają większością głosów, w obecności co najmniej 1/3 liczby członków komisji (art. 84 ust. 2 Regulaminu).

Formy głosowania. Konstytucyjna zasada jawności obrad Sejmu (art. 12 ust. 1 Ustawy Konstytucyjnej) oznacza nie tylko dostępność posiedzeń Sejmu dla publiczności, przedstawicieli prasy, radia, telewizji itp. (głównie za pomocą środków przekazu) - uchwalenie tajności obrad jest możliwe tylko ze względu na "dobro Państwa" i to bezwzględna większość głosów - ale również to, że głosowanie w Sejmie, jego technika, przebieg i wyniki powinny być jawne. Dlatego ani Ustawa Konstytucyjna ani Regulamin Sejmu nie znają możliwości zarządzenia przez Marszałka głosowania tajnego, a ustęp 2 art. 113 Regulaminu wręcz stanowi, że głosowanie jest jawne.

Regulamin Sejmu (art. 113 ust. 2) przewiduje dwie formy głosowania:

1) Głosowanie przez podniesienie ręki przy równoczesnym wykorzystaniu urządzenia do liczenia głosów. Technika głosowania jest prosta: głosuje się przez włożenie karty magnetycznej do urządzenia do liczenia głosów, naciśnięcie odpowiedniego przycisku oraz przez podniesienie ręki.

Jeżeli nie jest możliwe przeprowadzenie głosowania przy pomocy urządzenia do liczenia głosów, Marszałek Sejmu może zarządzić głosowanie przez podniesienie ręki i obliczenie głosów przez sekretarzy Sejmu (art. 113 ust. 3 Regulaminu).¹¹

Jeżeli wynik głosowania budzi uzasadnione wątpliwości, Sejm może dokonać ponowienia (reasumpcji) głosowania - na zasadach określonych w art. 114. Wniosek taki może być zgłoszony przez co najmniej 30 posłów wyłącznie na posiedzeniu, na którym odbyło się głosowanie, budzące wątpliwości.

2) Głosowanie imienne, o którym decyduje Sejm większością głosów na wniosek Marszałka Sejmu lub na pisemny wniosek poparty przez co najmniej 30 posłów. Przez głosowanie imienne należy rozumieć głosowanie przy użyciu kart do głosowania, podpisanych imieniem i nazwiskiem posła, na których oddający głosy posłowie wyrażają pisemnie swoje stanowisko w sprawie będącej przedmiotem głosowania. Karty takie są wrzucane przez posłów do urny, a obliczenia głosów dokonuje pięciu sekretarzy Sejmu, wyznaczonych przez Marszałka.¹² Wyniki głosowania są ogłaszane przez Marszałka na podstawie protokołu przedstawionego przez sekretarzy Sejmu dokonujących obli-

¹⁰ Ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. (tekst jedn. Dz. U. z 1991 r. Nr 109, poz. 470).

¹¹ Podobnie, na wniosek Marszałka Senatowi lub co najmniej 20 senatorów oraz w przypadku awarii aparatury elektronicznej głosowanie może odbyć się "tradycyjnie" czyli przy użyciu kart do głosowania podpisanych imieniem i nazwiskiem senatora.

¹² Bardziej "nowoczesną" wersję głosowania imiennego przewiduje Regulamin Senatowi z 23 listopada 1990 r. (tekst jedn. M.P. Nr 20 z 1993 r., poz. 198) w art. 46 ust. 2 pkt 2. Głosowanie odbywa się przy użyciu aparatury elektronicznej rejestrującej indywidualne stanowiska głosujących senatorów i polega na naciskaniu przycisku aparatury w miarę wywoływania nazwiska w porządku alfabetycznym i bieżącym ujawnianiu na tablicy świetlnej stanowiska poszczególnych senatorów.

czenia głosów (art. 113 ust. 5 i 6). Takie wyniki nie podlegają reasumpcji z art. 114 Regulaminu. O głosowaniu imiennym decyduje Sejm większością głosów na wniosek Marszałka Sejmu lub na pisemny wniosek poparty przez co najmniej 30 posłów.

Marszałek może zarządzić głosowanie imienne, natomiast - przypomnijmy to raz jeszcze - głosowania tajnego Regulamin Sejmu nie przewiduje. Głosowanie - jako akt woli posła - jest zawsze osobiste. Regulamin nie przewiduje możliwości upoważnienia innej osoby (posła) do oddania głosu na zasadzie pełnomocnictwa, nie zna bowiem instytucji zastępstwa posłów. Naruszenie tej zasady poprzez oddanie głosu za innego uprawnionego do głosowania stanowi naruszenie przez posła ustawowego obowiązku, wynikającego z art. 11 ustawy z dnia 31 lipca 1985 r. o obowiązkach i prawach posłów i senatorów (tekst jedn. Dz. U. z 1991 r. Nr 18, poz. 79) oraz art. 8 Regulaminu Sejmu i może być także uznane za przestępstwo. Oddanie głosu za inną osobę (w czyimś imieniu) stanowi czynność mającą istotne znaczenie prawne, ponieważ może przesądzić o podjęciu przez organ głosujący decyzji, która nie byłaby podjęta przy prawidłowym głosowaniu. Również świadome pozostawienie innej osobie do wykorzystania karty magnetycznej do głosowania stanowi przekroczenie uprawnień.

Ponadto wykorzystano:

T. Fuks, A. Łopatka, M. Rybicki, W. Skrzydło, *Ustrój polityczny PRL*, Warszawa 1986.

Z. Jarosz, S. Zawadzki, *Prawo konstytucyjne*. Warszawa, 1980.

M. Kudej, *Studia z zakresu prawa parlamentarnego PRL*, Uniwersytet Śląski, Katowice 1989.

M. Malawski, H. Sosnowska, *O metodach wyboru stosowanych w organizacjach i stowarzyszeniach*, Warszawa 1990.

F. Siemiński, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa - Poznań 1976,

Art. 116. (skreślony).

Rozdział 4

Interpelacje i zapytania poselskie

Art. 117. 1. *Interpelacje, zapytania poselskie i pytania w sprawach bieżących mogą być kierowane do członków Rady Ministrów.*

2. Prezydium Sejmu wprowadza do porządku dziennego każdego posiedzenia Sejmu punkt "Interpelacje i pytania w sprawach bieżących", przy czym czas przeznaczony na interpelacje nie może być dłuższy niż jedna godzina, a na pytania w sprawach bieżących - dwie godziny.

3. Podczas rozpatrywania punktu "Pytania w sprawach bieżących" obowiązani są być obecni na sali obrad członkowie Rady Ministrów, w stosunku do których zapowiedziano pytanie, albo osoby przez nich upoważnione.

Janusz Mordwiłko

12.09.94

W sprawie niektórych aspektów rozpatrywania interpelacji i zapytań poselskich przez Sejm

Problematyka prawna dotycząca interpelacji i zapytań poselskich jest stosunkowo obszerna, dlatego w opinii skoncentrujemy się na tych jurystycznych aspektach interpelacji i zapytań, które prowadzą do odpowiedzi na postawione w zleceniu pytanie. W zleceniu zapytuje się "co dzieje się gdy zapytanie poselskie nie zostanie umieszczone na najbliższym posiedzeniu plenarnym Izby i czy w przypadku niewprowadzenia zapytania do porządku posiedzenia zostaje ono automatycznie przeniesione na kolejne posiedzenie, czy też musi być przez posła ponowione"?

Ustawa konstytucyjna z 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym nie określa przedmiotowego zakresu interpelacji i zapytań poselskich, czyni to natomiast Regulamin Sejmu. Interpelacje składa się zatem w "sprawach o zasadniczym charakterze", a zapytania mają dotyczyć "aktualnych problemów polityki Państwa". Taki sposób określenia materii interpelacji i zapytań powoduje, iż zakres przedmiotowy tych instytucji nie jest rozłączny lecz krzyżujący się, co nie ułatwia wytyczenia granicy między materią interpelacji a zapytań.

Przedmiotem interpelacji mogą być, obok spraw ogólnokrajowych, także istotne sprawy lokalne zwłaszcza te, których realizacja zależy od polityki rządu. Przedmiotem zapytań powinny być kwestie aktualnej polityki państwa. Stworzona w Regulaminie sejmowym konstrukcja zapytania zmierza do tego, aby jego przedmiotem były sprawy, które dzieją się w czasie relatywnie zbliżonym z posiedzeniem Sejmu, sprawy bieżącej polityki państwa. Mają to być problemy dotyczące ogólnych spraw państwowych, mogą one dotyczyć zarówno spraw wewnętrznych jak i zewnętrznych państwa. Problemy te mogą wynikać z polityki, którą prowadzi cały rząd lub którą realizują poszczególne członkowie. Skoro zapytania pomyślane są jako forma bezpośredniego, operatywnego dialogu między posłami a rządem, to ich przedmiotem nie powinny być problemy wymagające długotrwałej i czasochłonnej pracy niezbędnej dla przygotowania odpowiedzi. Adresat powinien być zdolny do udzielenia odpowiedzi niejako "z marszu", będąc zorientowanym w sprawach bieżącej polityki rządu lub kierowanego przez siebie resortu. Odpowiedź na zapytanie powinna być zwięzłym omówieniem istoty problemu od strony politycznej.

Interpelacje i zapytania są ważną formą kontroli parlamentu nad rządem. Jest to forma, która umożliwia każdemu posłowi zadawanie pytań i domaganie się odpowiedzi. Kontrola ta nie może być pozbawiona skuteczności, dlatego przepisy konstytucyjne i Regulaminu Sejmu zobowiązują do udzielenia odpowiedzi organ, do którego interpelacja bądź zapytanie zostało skierowane. Odpowiedź na interpelację ma być udzielona nie później niż w ciągu 21 dni zaś zapytanie wymaga bezpośredniej odpowiedzi. Odpowiedź na interpelację i zapytanie jest wiążącym stanowiskiem podmiotu, do którego interpelacja bądź zapytanie było skierowane.

Zasadniczą kwestią postawioną w zleceniu jest sprawa wprowadzania zapytań do porządku obrad Sejmu.

Regulamin Sejmu postanawia (art. 117 ust. 2), iż "Prezydium Sejmu wprowadza do każdego posiedzenia Sejmu punkt "interpelacje i zapytania", przy czym czas przeznaczony na interpelacje nie może być krótszy niż jedna godzina, a czas przeznaczony na zapytania nie krótszy niż dwie godziny". Zatem na kierowniczy organ Sejmu - Prezydium - nałożony jest prawny obowiązek kształtowania programu posiedzenia w taki sposób, aby przewidywał on punkt dotyczący interpelacji i zapytań. O tym, w którym dniu posiedzenia ten punkt zostanie umieszczony decyduje Prezydium Sejmu lub Sejm. Regulamin określa także minimalny (ale nie maksymalny) przedział czasu, który musi być przeznaczony, w porządku posiedzenia, na interpelacje i zapytania. Co więcej, jeżeli po zadaniu wszystkich zapytań, zgłoszonych na 12 godzin przed rozpoczęciem posiedzenia, czas przeznaczony w porządku obrad na zapytania nie został wykorzystany, Marszałek Sejmu dopuszcza (a więc ma obowiązek dopuszczenia) sformułowanie innych zapytań poselskich, stosownie do kolejności zgłoszenia takiej gotowości w sekretariacie obrad (art. 122 ust. 7 w zw. z ust. 3).

Odpowiedzialność parlamentarna rządu przed Sejmem sprawia, że lista zgłaszanych przez posłów zapytań jest duża. W porządku posiedzenia nie zawsze udaje się zamieścić wszystkie zgłaszane zapytania, nadto mogą się one tematycznie pokrywać, stąd konieczność ich uporządkowania i ustalenia kolejności udzielania odpowiedzi na te zapytania.

To zagadnienie stwarza konieczność odpowiedzi na kilka pytań.

1) Czy Prezydium Sejmu może żądać od posłów wcześniejszych informacji o przedmiocie i adresacie zapytań?

Nałożenie na Prezydium Sejmu obowiązku ustalania porządku dziennego obrad spowodowało nadanie temu organowi prawa decydowania, które zapytanie uzna za celowe włączyć do porządku obrad. Dlatego Regulamin nakłada obowiązek na posła składającego zapytanie informowania Prezydium (na 12 godzin przed rozpoczęciem posiedzenia) o ogólnej tematyce zapytania i jego adresacie (art. 122 ust. 3). Decyzja Prezydium Sejmu o włączeniu do porządku obrad określonych zapytań jest rozstrzygnięciem merytorycznym (przedmiot), jak i proceduralnym (liczba zapytań). Stąd konieczne jest wskazywanie w zgłoszonym zapytaniu w sposób ogólny jego zakresu przedmiotowego ("tematyki"), co nie oznacza konieczności określenia ścisłej treści ("sformułowania") zapytania. Wskazanie w zapytaniu adresata konkretyzuje podmiotowo obowiązek udzielenia przez niego odpowiedzi - "ustnej odpowiedzi przez osobę, do której zapytanie zostało skierowane".

2) Jakie są wymogi i kryteria decydujące o umieszczeniu zapytania w porządku posiedzenia?

Prezydium Sejmu ustala dla każdego posiedzenia porządek formułowania zapytań "po zasięgnięciu opinii Konwentu Seniorów". Tak więc Prezydium Sejmu ustalając na posiedzenie porządek formułowania zapytań musi legitymować się opinią Konwentu Seniorów, organu zapewniającego współdziałanie klubów i kół w sprawach związanych z działalnością i tokiem prac Izby. I chociaż opinią tą Prezydium nie jest prawnie związane, to jednak w przypadkach postępowania odmiennego, od wskazanego w opinii Konwentu, Prezydium powinno swoje rozstrzygnięcia uzasadnić.

W świetle art. 122 ust. 4 regulaminu, Prezydium Sejmu ustalając oddzielnie dla każdego posiedzenia porządek formułowania zapytań kieruje się; a) aktualnością i szczególnym znaczeniem zapytania, b) kolejnością zgłoszenia gotowości do jego zadania, c) tworzeniem szans sformułowania zapytań przez członków klubów, kół i posłów nie-

zrzeszonych, stosownie do wielkości tych grup. Skłonni jesteśmy uznać, iż przesłanki te nieprzypadkowo wymienione zostały w art. 122 ust. 4 regulaminu w tej właśnie kolejności. Przesłanką (której w pierwotnym brzmieniu Regulaminu nie było) wymienioną w pierwszej kolejności jest "aktualność i szczególne znaczenie" zapytania. To kryterium wydaje się korespondować z istotą zapytań, wszak składa się je w "celu uzyskania informacji o aktualnych problemach polityki Państwa". Dwa następne kryteria wydają się mieć równorzędne znaczenie.

Analiza przepisów regulaminu, określających sposób zgłaszania zapytań oraz kryteria ich selekcji na posiedzenia plenarne Izby, przez Prezydium Sejmu pozwala na ich pozytywną ocenę, wydają się one być poprawnie ukształtowane, lektura sprawozdań stenograficznych z posiedzeń plenarnych Sejmu, wskazuje, że nie zrzadzają one konfliktów.

3) Czy zgłoszone zapytania, na które na najbliższym posiedzeniu nie udzielono odpowiedzi z powodu braku czasu mogą przechodzić na następne posiedzenie?

Przepisy Regulaminu Sejmu nie normują wyraźnie powyższej sytuacji, ale prawna konstrukcja zapytania, określona w art. 122, pozwala na wysnucie wniosku, iż regulamin nie przewiduje przenoszenia zapytań, które nie zmieściły się w porządku najbliższego posiedzenia. Ustęp 2 art. 122 stanowi, iż zapytania formułowane są ustnie na każdym posiedzeniu, zaś ust. 4 stanowi, że Prezydium Sejmu (...) ustala dla każdego posiedzenia porządek formułowania zapytań. Art. 123 regulaminu postanawia, iż Prezydium Sejmu informuje posłów, które ze zgłoszonych interpelacji i zapytań zostają włączone do porządku dziennego określonego posiedzenia Sejmu.

A więc regulamin przyjmuje, że zarówno stawiający zapytanie jak i Prezydium Sejmu przed każdym posiedzeniem decydują o "istnieniu" zapytania. Eliminuje się więc działania automatyczne poza wolą stron.

Przedmiotem zapytań są "aktualne problemy polityki Państwa", w tym więc głównie kontekście musi być dokonana ocena czy przesunięcie terminu udzielenia odpowiedzi (np. o dwa tygodnie) pozostanie bez wpływu na merytoryczną treść zapytania, czy nie spowoduje to jego dezaktualizacji. Decydujące zatem powinno być stanowisko posła zgłaszającego zapytanie. Dlatego należy przyjąć zasadę nieprzenoszenia zapytań na następne posiedzenie, wynika to z bezpośredniego stawiania zapytań i ich aktualności. Poseł, którego zapytanie nie zostało włączone do porządku najbliższego posiedzenia musi zostać o tym poinformowany (art. 123 regulaminu), jeżeli zapytanie podtrzymuje powinien je powtórnie zgłosić (ewentualnie wyraźnie oświadczyć o podtrzymaniu zapytania) do porządku kolejnego posiedzenia plenarnego Izby.

Jeśli tryb taki wzbudzałby zastrzeżenia posłów należałoby wyraźnie rozstrzygnąć go i unormować w Regulaminie Sejmu.

Janusz Mordwiłko

10.10.96

Czy w świetle przepisów prawnych organ państwowy, do którego została skierowana interpelacja lub zapytanie poselskie może uchylić się od udzielenia odpowiedzi?

Interpelacje i zapytania są jedną z form kontroli parlamentu nad rządem i niektórymi innymi organami państwowymi podlegającymi parlamentowi. Jest to forma, która umożliwia każdemu deputowanemu zadawanie pytań i domaganie się odpowiedzi. Kontrola ta nie może być pozbawiona skuteczności, dlatego przepisy prawne, tj. Konstytucja i Regulamin Sejmu zobowiązują do udzielenia odpowiedzi organ, do którego interpelacja bądź zapytanie zostało skierowane. Artykuł 25 Konstytucji stanowi, iż "Prezes Rady Ministrów lub poszczególni ministrowie obowiązani są do udzielenia odpowiedzi na interpelację posła w terminie i trybie ustalonym przez Sejm".

Obowiązek odpowiedzi formułują przepisy Regulaminu sejmowego. Art. 120 ust. 1 Regulaminu stanowi, iż odpowiedź na interpelację jest udzielana w formie pisemnej nie później niż w ciągu 21 dni od dnia otrzymania interpelacji, zaś zapytania formułowane są ustnie na każdym posiedzeniu Sejmu i wymagają one bezpośredniej odpowiedzi (art. 122 ust. 2 Regulaminu).

Wskazane w art. 117 Regulaminu podmioty, do których mogą być skierowane interpelacje i zapytania mają obowiązek udzielania odpowiedzi na nie dlatego, że tak stanowią *expressis verbis* przepisy Konstytucji i Regulaminu sejmowego. Postanowienia te zaś sformułowane zostały zgodnie z istotą interpelacji i zapytań jako środków poselskiej kontroli. Kontroli, którą posłowie mogą realizować z tytułu nadrzędności Sejmu nad rządem, prezesem NIK, prezesem NBP.

Kwestią, której pytanie nie obejmowało, (aczkolwiek godzi się na nie choćby lapidarnie odpowiedzieć) jest sprawa sposobu udzielania odpowiedzi przez adresatów interpelacji i zapytań; mianowicie czy adresaci interpelacji i zapytań

mają obowiązek udzielenia odpowiedzi osobiście. Otóż pomimo braku wyraźnych rozstrzygnięć należy uznać, iż odpowiedzi na interpelacje i zapytania udzielane są przez adresatów tych interpelacji bądź zapytań.

Ta zasada wynika przede wszystkim z samego sensu tych instytucji i nieprawidłowe byłoby udzielenie odpowiedzi na interpelację przez podsekretarza stanu nie wchodzącego w skład rządu ponieważ deprecjonowałyby to znaczenie kontrolne tych środków prawnych. Jedynie w odniesieniu do Prezesa Rady Ministrów uznaje się w doktrynie prawa konstytucyjnego możliwość udzielenia odpowiedzi przez niego samego bądź przez upoważnionego członka rządu (wiceprezesa Rady Ministrów lub ministra).

Możliwość ta wynika z faktu, iż niektóre interpelacje lub zapytania adresowane do Prezesa Rady Ministrów dotyczą działalności rządu jako naczelnego organu administracji państwowej, stąd obowiązek udzielenia odpowiedzi na takie interpelacje przez premiera nie ma charakteru osobistego, lecz odnosi się w zasadzie do Rady Ministrów.

Dlatego odpowiedź na interpelację w imieniu rządu może być udzielona przez premiera, ale w ramach swoich funkcji kierowniczych w rządzie może on również zlecić udzielenie takiej odpowiedzi jednemu z wicepremierów lub kompetentnemu ministrowi. W przypadku zaś ministrów, prezesa Najwyższej Izby Kontroli, prezesa Narodowego banku Polskiego, kierujących jednoosobowo podległymi im organami państwowymi, odpowiedź na interpelację lub zapytanie winna być udzielona osobiście przez piastunów tych urzędów.

Beata Szepietowska
22.11.96

Opinia sprawie trybu składania interpelacji poselskich do Bankowego Funduszu Gwarancyjnego

I. Wśród organów, które mogą być interpelowane (art. 117 ust. 1 Regulaminu Sejmu) nie został *expressis verbis* wskazany Bankowy Fundusz Gwarancyjny. Nie oznacza to jednak niemożności wystąpienia z interpelacją poselską do tego rodzaju podmiotu.

II. Ustawa z dnia 14 grudnia 1994 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym (Dz. U. z 1995 r. Nr 4, poz. 18) określając tworzenie, organizację, zadania i źródła finansowania Funduszu, ustaliła w art. 3 ust. 5, iż nadzór nad działalnością Funduszu sprawuje Minister Finansów w oparciu o kryterium legalności i zgodności ze statutem.

Organami Funduszu są Rada Funduszu i Zarząd Funduszu (art. 5 ust. 1). Do zadań Rady Funduszu należy m.in. przedkładanie Radzie Ministrów sprawozdania z działalności Funduszu za rok poprzedni (art. 7 ust. 2 pkt 3).

Natomiast Rada Ministrów jest zobowiązana do przedstawienia Sejmowi do rozpatrzenia sprawozdania z działalności Funduszu i załączonych doń sprawozdań finansowych (art. 17 ust. 3). Odrzucenie sprawozdania Przez Sejm jest równoznaczne z wygaśnięciem mandatu wszystkich członków organów Funduszu (art. 17 ust. 4).

III. Powyższe postanowienia ustawy jednoznacznie przesądzają o uprawnieniach kontrolnych Sejmu wobec Funduszu. Nie można zatem wykluczyć możliwości korzystania z indywidualnej formy kontroli działalności tego podmiotu jaką jest interpelacja poselska.

Jeżeli nadzór nad Funduszem pełni Minister Finansów, to nie istnieją przeszkody, by w oparciu o art. 117 ust. 1 Regulaminu Sejmu interpelację w sprawie Funduszu kierować na ręce tegoż właśnie Ministra.

Trafny jest zatem pogląd Prezesa Funduszu, przedstawiony w załączonym piśmie, iż Prezes Narodowego Banku Polskiego nie ma kompetencji do udzielania odpowiedzi na interpelacje w sprawie Funduszu.

Trudno natomiast uznać słuszność stanowiska Prezesa Funduszu, zgodnie z którym Fundusz powinien bezpośrednio przez swych przedstawicieli udzielać informacji co do interesujących Sejm kwestii. Propozycja powyższa nie uwzględnia bowiem treści art. 117 ust. 1 Regulaminu Sejmu, pomijającego Fundusz wśród podmiotów, które mogą być adresatami interpelacji.

Minister Finansów udzielając odpowiedzi na interpelację, winien skorzystać z pomocy właściwych i kompetentnych w sprawie organów Funduszu, mają na uwadze, iż odpowiedź ta jest wiążącym stanowiskiem Ministra (art. 117 ust. 5).

Art. 118. 1. Interpelacje składa się w sprawach o zasadniczym charakterze.

2. Interpelacja powinna zawierać krótkie przedstawienie stanu faktycznego będącego jej przedmiotem oraz wynikające zeń pytania, skierowana zgodnie z właściwością interpelowanego.

3. Interpelację składa się w formie pisemnej na ręce Marszałka Sejmu; do wniesienia interpelacji wystarczy podpis jednego posła.

4. Prezydium Sejmu może nie przyjąć interpelacji, która nie odpowiada warunkom określonym w ust. 2.

5. Prezydium Sejmu może zażądać skreślenia z interpelacji zwrotów sprzecznych ze ślubowaniem poselskim.

6. Marszałek Sejmu przesyła interpelację niezwłocznie interpelowanemu.

Art. 119. Marszałek informuje Sejm o złożonych interpelacjach nie później niż na najbliższym posiedzeniu Sejmu. Tekst interpelacji nie odczytanej na posiedzeniu Sejmu ogłasza się w załączniku do sprawozdania stenograficznego z posiedzenia Sejmu. Marszałek informuje Sejm o nadesłanych odpowiedziach na interpelacje oraz o niewpłynięciu odpowiedzi na interpelację w wyznaczonym terminie - na najbliższym posiedzeniu Sejmu.

Art. 120. 1. Odpowiedź na interpelację jest udzielana w formie pisemnej nie później niż w ciągu 21 dni od dnia otrzymania interpelacji - na ręce Marszałka Sejmu.

2. Odpowiedź pisemną składa się z dołączeniem trzech odpisów. Marszałek przesyła interpelantowi odpis odpowiedzi i informuje Sejm o jej treści. Tekst pisemnej odpowiedzi na interpelację ogłasza się w załączniku do sprawozdania stenograficznego z posiedzenia Sejmu.

3. W razie nieotrzymania odpowiedzi pisemnej w terminie lub w razie uznania otrzymanej odpowiedzi za niezadowalającą, interpelant może zwrócić się do Marszałka o zażądanie dodatkowych wyjaśnień, a także umieszczenie interpelacji na porządku dziennym posiedzenia.

Art. 121. 1. Rozpatrzenie interpelacji na posiedzeniu Sejmu obejmuje informację o treści interpelacji oraz udzielenie przez interpelowanego odpowiedzi; interpelant może zwrócić się do interpelowanego o udzielenie dodatkowych wyjaśnień; odpowiedź na interpelację nie może trwać dłużej niż 10 minut, a udzielenie dodatkowych wyjaśnień - dłużej niż 5 minut.

2. W sprawie interpelacji oraz udzielonej na nią odpowiedzi może być przeprowadzona dyskusja.

3. Sejm może uznać odpowiedź za wystarczającą bądź wezwać interpelowanego do uzupełnienia odpowiedzi. Interpelowany może udzielić uzupełniającej odpowiedzi na następnym posiedzeniu Sejmu. O decyzji Sejmu Marszałek zawiadamia Prezesa Rady Ministrów.

Janusz Mordwiłko
23.09.96

W sprawie interpretacji art. 121 ust. 3 Regulaminu Sejmu

Podjęcie próby ustalenia treści art. 121 ust. 3 Regulaminu Sejmu jest uzasadnione wobec nie w pełni jednolitej praktyki wynikającej ze stosowania tego przepisu. Artykuł 121 ust. 3 składa się z kilku ściśle powiązanych ze sobą elementów, określających ustosunkowywanie się Sejmu do ustnych odpowiedzi na interpelacje.

Wykładnia językowa art. 121 ust. 3 Regulaminu Sejmu pozwala sformułować wniosek, iż w zdaniu pierwszym zakreślony jest alternatywny sposób ustosunkowania się Sejmu do odpowiedzi interpelowanego. Sformułowanie "Sejm może" zawarte jest bowiem przed dwoma alternatywnymi rozwiązaniami, zamieszczonymi w zdaniu pierwszym ustępu 3 art. 121. Jeżeli wniosek dotyczący uznania odpowiedzi za wystarczającą zostanie zaaprobowany (uzyska poparcie większości) wówczas należy uznać sprawę odpowiedzi na interpelację za zakończoną. Jeżeli wniosek o "uznanie odpowiedzi za wystarczającą" nie uzyska poparcia większości, wówczas należy uznać, iż Sejm uznał odpowiedź za niewystarczającą i wezwał interpelowanego do uzupełnienia odpowiedzi. W zdaniu pierwszym art. 121 ust. 3 zawarta jest bowiem alternatywa między dwoma rozwiązaniami, oparta na "możliwości" Sejmu skorzystania z jednego lub drugiego rozwiązania. Brzmienie zdania pierwszego zdaje się wyłączać trzecią możliwość, sprowadzającą się do sytuacji, w której Sejm uznaje odpowiedź za niewystarczającą i nie wzywa interpelowanego do uzupełnienia odpowiedzi.

W świetle zatem brzmienia przepisu art. 121 ust. 3 wydają się istnieć dwie wyłączne formy ustosunkowywania się Sejmu do odpowiedzi ustnej na interpelacje. W każdym bądź razie nie istnieje - w świetle Regulaminu - żadna forma czy postać "odrzućcia odpowiedzi", takiego wniosku nie ma wśród wniosków formalnych, nie ma też takiej

formy ustosunkowywania się Sejmu do ustnej odpowiedzi na interpelację. Taka postać podsumowania odpowiedzi na interpelację, jako dalej idąca niż uznanie odpowiedzi za niewystarczającą, musiałaby znajdować swoje umocowanie w Regulaminie Sejmu. Nie uznanie bowiem odpowiedzi na interpelację za wystarczającą oznacza, iż Sejm nie zgadza się w jakimś zakresie ze stanowiskiem, punktem widzenia czy merytorycznymi argumentami odpowiadającego. Natomiast hipotetyczna forma "odrzuć odpowiedzi" oznaczałaby całkowitą dezaprobatę odpowiedzi co do formy jej przedstawienia jak i treści merytorycznych. Celem zaś przepisów obejmujących instytucję interpelacji i zapytania jest tworzenie przesłanek i płaszczyzny dialogu posłów z Rządem, a nie stwarzanie łatwych okazji do konfliktów.

W sytuacji nie uznania przez Sejm odpowiedzi za wystarczającą i wezwania interpelowanego do uzupełnienia odpowiedzi, "interpelowany może udzielić odpowiedzi uzupełniającej na następnym posiedzeniu". Regulamin stworzył prawo wyboru interpelowanemu ("może udzielić") w zakresie udzielenia bądź nieudzielenia uzupełniającej odpowiedzi. Zdania drugiego w ust. 3 art. 121 nie można bowiem odczytać w ten sposób, iż stworzono możliwość udzielenia uzupełniającej odpowiedzi przez interpelowanego na posiedzeniu, w czasie którego odpowiedź była rozpatrywana lub na "następnym posiedzeniu". Interpelowany udziela bowiem na tym samym posiedzeniu jedynie "wyjaśnień dodatkowych" (art. 121 ust. 1 Regulaminu Sejmu).

Zakończenie postępowania polegającego na wysłuchaniu i rozpatrzeniu uzupełniającej odpowiedzi znajduje rozwiązanie w zdaniu trzecim ustępu 3 art. 121 Regulaminu Sejmu. Przepis ten stanowi bowiem, iż "O decyzji Sejmu Marszałek zawiadamia Prezesa Rady Ministrów". Należy przypuszczać, iż jeżeli interpelowany złoży na "następnym posiedzeniu" uzupełniającą odpowiedź, dzięki czemu cała odpowiedź na interpelację satysfakcjonuje interpelującego i Sejm, to Sejm nie podejmuje w tej sprawie żadnej decyzji, a cały tok postępowania z interpelacją można wówczas uznać za zakończony. Natomiast Sejm mógłby podjąć (stosując np. któryś ze środków przewidzianych w art. 55 Regulaminu Sejmu) decyzję o której mowa w ust. 3 art. 121 wówczas kiedy interpelowany, pomimo zobowiązania go do złożenia uzupełniającej odpowiedzi, nie złożył jej na "następnym posiedzeniu" bądź też uznał, iż cała odpowiedź na interpelację (mimo uzupełniającej odpowiedzi) nie jest wystarczająca. Przy czym u podłoża treści takiej "decyzji" Sejmu nie może być wniosek nieznan regulaminowi o "odrzuć odpowiedzi", takim wnioskiem mógłby być jedynie wniosek o "uznanie odpowiedzi za wystarczającą". W przypadku wyraźnej dezaprobaty dla odpowiedzi interpelowanego, taki wniosek, w tym stadium rozpatrywania odpowiedzi (na "następnym posiedzeniu", a więc po złożeniu do odpowiedzi uzupełnienia) może być chyba przedmiotem obrad Izby, chodzi bowiem o sformalizowanie decyzji Sejmu, o której "Marszałek zawiadamia Prezesa Rady Ministrów".

Art. 121a. Przepisy art. 118 ust. 2-6, art. 119 oraz art. 120 ust. 1 i 2 stosuje się odpowiednio do zapytań poselskich

Art. 122. 1. (skreślony).

2. Pytania w sprawach bieżących formułowane są ustnie na każdym posiedzeniu Sejmu i wymagają bezpośredniej odpowiedzi.

3. Poseł informuje Prezydium Sejmu na 12 godzin przed rozpoczęciem posiedzenia o ogólnej tematyce pytania i jego adresacie.

4. Prezydium Sejmu, po zasięgnięciu opinii Konwentu Seniorów, ustala dla każdego posiedzenia porządek formułowania pytań, kierując się aktualnością i szczególnym znaczeniem pytania, kolejnością zgłoszenia gotowości sformułowania pytania oraz tworzeniem szansy formułowania pytań przez członków klubów, kół poselskich i posłów nie zrzeszonych, stosownie do wielkości tych grup.

5. Marszałek Sejmu informuje o gotowości złożenia pytań i ustalonym porządku ich formułowania.

6. (skreślony).

7. (skreślony).

8. Rozpatrzenie przez Sejm sprawy pytania obejmuje przedstawienie treści pytania oraz udzielenie krótkiej ustnej odpowiedzi przez osobę, do której pytanie zostało skierowane; postawienie pytania może trwać nie dłużej niż 1 minutę, udzielenie zaś odpowiedzi - nie dłużej niż 5 minut.

9. Nad pytaniem i udzieloną odpowiedzią nie przeprowadza się dyskusji. Marszałek Sejmu dopuszcza jednak do postawienia pytań dodatkowych, przy czym w pierwszej kolejności uprawnie-

nie takie przysługuje składającemu pytanie. Dodatkowe pytania nie mogą trwać dłużej niż 30 sekund, a łączna uzupełniająca odpowiedź nie może trwać dłużej niż 5 minut. Marszałek Sejmu może wyrazić zgodę na wydłużenie czasu łącznej odpowiedzi na pytanie dodatkowe.

10. (skreślony).

Beata Szepietowska
10.09.92

Zapytania poselskie

I. Niespójność, a czasem sprzeczność postanowień Regulaminu Sejmu RP stwarza możliwość odmiennej ich interpretacji.

W analizie interesujących nas przepisów (Rozdział 4 "Interpelacje i zapytania poselskie", a w szczególności zaś art. 122) zastosowanie przesłanek wykładni językowej oraz systemowej prowadzi do następujących ustaleń:

I. Czy Prezydium Sejmu może żądać od posłów wcześniejszych informacji o przedmiocie i adresacie zapowiadanych zapytań?

W świetle art. 122 ust. 1 i 2 Regulaminu Sejmu zapytania obejmują swym zakresem przedmiotowym aktualne problemy polityki Państwa; są formułowane ustnie na każdym posiedzeniu Sejmu i wymagają bezpośredniej odpowiedzi.

1. Jednocześnie ustalanie przez Prezydium Sejmu porządku dziennego obrad daje temu organowi prawo do decydowania, które zapytania uzna "za celowe aby włączyć je do porządku obrad, oraz odpowiedzi na nie" (art. 123 ust. 1), jak również prawo do rozstrzygnięcia "które ze zgłoszonych przez posłów zapytań włączone zostają do porządku dziennego określonego posiedzenia Sejmu" (art. 123 ust. 2).

Z brzmienia tych przepisów wynika, że:

a) przesłanka celowości może być stosowana jedynie przy znajomości przedmiotu (ale nie koniecznie treści) zapytania,

b) decyzja Prezydium Sejmu o włączeniu do porządku obrad określonych w ten sposób zapytań jest rozstrzygnięciem tak o charakterze merytorycznym (przedmiot), jak i proceduralnym (liczba zapytań).

Stąd, uzasadnione jest wskazywanie w zgłoszonym zapytaniu - w sposób ogólny - jego zakresu przedmiotowego (np. dla Ministra Edukacji Narodowej - problematyka szkół niepublicznych).

2. Wskazanie w zapytaniu adresata konkretyzuje podmiotowo powstały obowiązek odpowiedzi, zgodnie z art. 124 ust. 1 zd. pierwsze: "Na (...) zapytanie poselskie odpowiedzi udziela ten, do kogo (...) zapytanie zostało przez posła skierowane."

Ponadto (art. 124 ust. 1 zd. drugie), daje każdemu adresatowi możliwość upoważnienia swojego przedstawiciela, który udzieli odpowiedzi; zaś Prezesowi Rady Ministrów - możliwość wyznaczenia członka Rządu (ust. 2 tego artykułu).

II. Czy zgłoszone zapytania, na które na najbliższym posiedzeniu nie udzielono odpowiedzi z powodu braku czasu mogą przechodzić na następne posiedzenie Sejmu?

Ponieważ przepisy Regulaminu Sejmu nie normują powyższej sytuacji, można przyjąć, że od stanowiska posła zgłaszającego zapytanie powinno zależeć rozstrzygnięcie w sprawie włączenia tego zapytania do porządku obrad najbliższego posiedzenia Sejmu.

Decyduje o tym przedmiot zapytań - aktualne problemy polityki Państwa - i dokonana w jego kontekście ocena, czy zdaniem posła przesunięcie terminu udzielenia odpowiedzi (np. o 7, 14 dni) pozostanie bez wpływu na merytoryczną treść zapytania (np. nie spowoduje jego dezaktualizacji).

Równocześnie, poseł rezygnujący z włączenia swojego zapytania do porządku obrad najbliższego posiedzenia Sejmu może skorzystać z pisemnej formy zapytania (art. 122 ust. 6). Wówczas, w terminie 7 dni adresat jest zobowiązany do sformułowania odpowiedzi w formie pisemnej.

III. W jakim stopniu kryterium wielkości klubu, do którego należy poseł zgłaszający zapytanie powinno być uwzględniane przy ustalaniu kolejności zgłaszania zapytań na posiedzeniu Sejmu?

W świetle art. 122 ust. 5 Prezydium Sejmu ustalając oddzielnie dla każdego posiedzenia porządek formułowania zapytań, kieruje się:

a) kolejnością gotowości do ich zadania oraz

b) tworzeniem szans formułowania zapytań przez członków klubów poselskich i posłów niezrzeszonych, stosownie do wielkości tych grup.

Ustanowienie dwóch równorzędnych przesłanek oznacza dla Prezydium Sejmu podjęcie następujących działań w celu ustalenia kolejności zgłaszania zapytań na posiedzeniu Sejmu:

a) ustanowienie terminu (np. *per analogiam* z art. 99 ust. 3 Regulaminu Sejmu - nie później niż na 12 godzin przed rozpoczęciem posiedzenia), którego upływ pozwala określić zgłoszonych zapytań skierowanych do postawienia na najbliższym posiedzeniu Sejmu;

b) w oparciu o kolejność zgłoszonych zapytań - ocenę celowości włączenia ich do porządku obrad (zgodnie z art. 123 ust. 1 Regulaminu Sejmu); które zapytania będą włączone do porządku obrad (art. 123 ust. 2 Regulaminu Sejmu);

d) ustalenie zasady, zgodnie z którą zapytania będą stawiane stosownie do wielkości klubów i kół poselskich (ust. 5 art. 122 Regulaminu).

Możliwe jest zatem przyjęcie przesłanki sztywnej: np. dla klubu - 5 zapytań, dla koła 2 zapytania, dla posłów niezrzeszonych - 1 zapytanie, lub przesłanki giętkiej - proporcjonalnie do liczebności: klubu (1 zapytanie na 15 posłów), koła (1 zapytanie na 3 posłów).

Rozwiązanie drugie stwarza sytuację wyraźnego uprzywilejowania posłów - członków kół poselskich, nie rozstrzygając równocześnie o prawie zgłaszania zapytań przez posłów niezrzeszonych.

Należy także podkreślić, że uprzednie rozstrzygnięcie Prezydium Sejmu o zapytaniach włączonych do porządku posiedzenia i następnie przesunięcie nie postawionych zapytań na następne posiedzenie Sejmu.

Zachodzi zatem sytuacja odmienna niż przedstawiona w punkcie II opinii, z powodu braku czasu.

Ponieważ z brzmienia art. 122 ust. 5 wynika, iż przesłanką pierwszą włączenia zapytania do porządku obrad jest kolejność jego zgłoszenia, to należy uznać, że zapytania nie postawione najbliższym posiedzeniu Sejmu podlegają rozdzieleniu według "klucza" na posiedzenie następne (jeżeli poseł nie zrezygnuje z jego zadania).

IV. Co się stanie, jeżeli nie będzie porozumienia między Prezydium Sejmu a Konwentem Seniorów w sprawie ustalenia oddzielnie dla każdego posiedzenia Sejmu porządku formułowania zapytań?

Ponieważ Konwent Seniorów jest organem działającym na zasadzie consensusu, a nie rozstrzygania spraw większością głosów, może zaistnieć sytuacja braku jednomyślności przy podejmowaniu decyzji co do ustalania porządku stawiania zapytań.

Dla Prezydium Sejmu przypadek ten rodzi następujące konsekwencje prawne:

a) spełnienie warunku formalnego - porozumienia z Konwentem Seniorów.

Porozumienie nie może być interpretowane w aspekcie materialnym jako zgoda (czy akceptacja), ponieważ w świetle art. 17 ust. 1 pkt 2 i 3 Regulaminu Sejmu Konwent Seniorów opiniuje projekty porządku dziennego poszczególnych posiedzeń Sejmu i ich terminy oraz opiniuje wnioski co do trybu dyskusji nad poszczególnymi punktami porządku dziennego posiedzeń Sejmu.

b) przy braku jednoznacznego stanowiska Konwentu Seniorów - samodzielne rozstrzygnięcie w sprawie ustalenia porządku formułowania zapytań (w oparciu o przesłanki z art. 122 ust. 5 i art. 123 ust. 2 i 3 Regulaminu Sejmu).

W zakończeniu należy podkreślić, iż przyznanie Prezydium Sejmu kompetencji do oceny celowości zgłaszanego zapytania (skutkujące jego włączeniem, bądź nie do porządku obrad) przesądza o utracie indywidualnego charakteru tego środka kontroli poselskiej.

Janusz Mordwiłko
10.09.92

Czy w świetle przepisów prawnych organ państwowy, do którego została skierowana interpelacja lub zapytanie poselskie może uchylić się od udzielenia odpowiedzi?

Interpelacje i zapytania są jedną z form kontroli parlamentu nad rządem i niektórymi innymi organami państwowymi podlegającymi parlamentowi. Jest to forma, która umożliwia każdemu deputowanemu zadawanie pytań i domaganie się odpowiedzi. Kontrola ta nie może być pozbawiona skuteczności, dlatego przepisy prawne, tj. Konstytucja i Regulamin Sejmu zobowiązują do udzielenia odpowiedzi organ, do którego interpelacja bądź zapytanie zostało skierowane. Artykuł 25 Konstytucji stanowi, iż "Prezes Rady Ministrów lub poszczególni ministrowie obowiązani są do udzielenia odpowiedzi na interpelację posła w terminie i trybie ustalonym przez Sejm".

Obowiązek odpowiedzi formułują przepisy Regulaminu Sejmu. Art. 120 ust. 1 regulaminu stanowi, iż odpowiedź na interpelację jest udzielana w formie pisemnej nie później niż w ciągu 21 dni od dnia otrzymania odpowiedzi (art. 122 ust. 2 regulaminu).

Wskazane w art. 117 regulaminu podmioty, do których mogą być skierowane interpelacje i zapytania mają obowiązek udzielania odpowiedzi na nie dlatego, że tak stanowią *expressis verbis* przepisy Konstytucji i Regulaminu Sejmu. Postanowienia te zaś formułowane zostały zgodnie z istotą interpelacji i zapytań jako środków poselskiej kontroli. Kontroli, którą posłowie mogą realizować z tytułu nadrzędności Sejmu nad rządem, prezesem NIK, prezesem NBP.

Kwestia, której pytanie nie obejmowało, acz godzi się na nie choćby lapidarnie odpowiedzieć jest sprawa sposobu udzielania odpowiedzi przez adresatów interpelacji i zapytań; mianowicie czy adresaci interpelacji i zapytań mają obowiązek udzielenia odpowiedzi osobiście. Otóż pomimo braku wyraźnych rozstrzygnięć należy uznać, iż odpowiedzi na interpelacje i zapytania udzielane są przez adresatów tych interpelacji bądź zapytań. Ta zasada wynika przede wszystkim z samego sensu tych instytucji i nieprawidłowe byłoby udzielenie odpowiedzi na interpelację przez podsekretarza stanu nie wchodzącego w skład rządu ponieważ deprecjonowałoby to znaczenie kontrolne tych środków prawnych. Jedynie w odniesieniu do Prezesa Rady Ministrów uznaje się w doktrynie prawa konstytucyjnego możliwość udzielenia odpowiedzi przez niego samego bądź przez upoważnionego członka rządu (wiceprezesa Rady Ministrów lub ministra). Możliwość ta wynika z faktu, iż niektóre interpelacje lub zapytania adresowane do Prezesa Rady Ministrów dotyczą działalności rządu jako naczelnego organu administracji państwowej, stąd obowiązek udzielenia odpowiedzi na takie interpelacje przez premiera nie ma charakteru osobistego, lecz odnosi się w zasadzie do Rady Ministrów. Dlatego odpowiedź na interpelację w imieniu rządu może być udzielona przez premiera, ale w ramach swoich funkcji kierowniczych w rządzie może on również zlecić udzielenie takiej odpowiedzi jednemu z wicepremierów lub kompetentnemu ministrowi. W przypadku zaś ministrów, prezesa Najwyższej Izby Kontroli, prezesa Narodowego Banku Polskiego, kierujących jednoosobowo podległymi im organami państwowymi, odpowiedź na interpelację lub zapytanie winna być udzielona osobiście przez piastunów tych urzędów.

Janusz Mordwiłko
26.04.93

Opinia dotycząca sposobu realizacji przez Prezydium Sejmu obowiązku wynikającego z art. 122 ust. 4 Regulaminu Sejmu

Odpowiedzialność parlamentarna rządu przed Sejmem sprawia, że liczba zgłaszanych przez posłów zapytań jest duża. W porządku obrad Sejmu nie sposób zamieścić wszystkie zgłaszane zapytania, co więcej mogą się one tematycznie pokrywać, stąd konieczność ich uporządkowania i ustalenia kolejności udzielania odpowiedzi na te zapytania.

W świetle art. 122 ust. 4 regulaminu Prezydium Sejmu, ustalając oddzielnie dla każdego posiedzenia porządek formułowania zapytań, kieruje się:

- a) aktualnością i szczególnym znaczeniem zapytania,
- b) kolejnością zgłoszenia gotowości sformułowania zapytania,
- c) tworzeniem szansy formułowania zapytań przez członków klubów, kół i posłów niezrzeszonych stosownie do wielkości tych grup.

Zagadnienie będące przedmiotem niniejszej opinii stwarza potrzebę uściślenia trzeciej przesłanki, która musi być uwzględniana przez Prezydium Sejmu przy ustalaniu kolejności zgłaszania zapytań na posiedzeniu Sejmu. Z postawionego przez Komisję Regulaminową i Spraw Poselskich pytania wynika, iż Prezydium Sejmu, dążąc do obiektywizowania kryteriów umożliwiających sprawiedliwy rozdział zapytań, skierowanych do porządku obrad, pomiędzy kluby i koła, kierowało się w praktyce nie tylko wielkością (liczebnością) klubu czy koła, ale także ogólną liczbą zgłaszanych przez nie zapytań. Przy czym ogólną liczbę zapytań można liczyć w długim przedziale czasu, np. od początku kadencji czy wejścia w życie regulaminu, ale można ją także ustalać w krótkich, samoistnych przedziałach czasu, np. okresach półrocznych. Dylemat ten nie bardzo daje się rozstrzygnąć poprzez wykładnię art. 122 Regulaminu Sejmu, obydwa bowiem sposoby postępowania w sprawie wydają się mieścić w treści przepisu art. 122 ust. 4 regulaminu

Opowiadałbym się jednak za praktyką polegającą na liczeniu zapytań nie od początku wejścia w życie regulaminu, ale w przedziałach półrocznych. Taki sposób postępowania lepiej korespondowałby z ideą zawartą w przepisach

art. 122, a zwłaszcza ust. 4 tegoż artykułu regulaminu. W przepisie art. 122 ust. 4 ustawodawca wyraził myśl jak najpełniejszego zobiektywizowania działań Prezydium Sejmu ustalającego porządek formułowania zapytań na plenum Sejmu. Ustawodawca zawarł w tym przepisie (ustępie 4 art. 122) trzy kryteria, określił ich "hierarchię", starał się zatem zawęzić dyskrejonalną sferę swobody Prezydium Sejmu. Z treści tego przepisu wynika zatem obowiązek dla Prezydium Sejmu postępowania, w zakresie ustalania porządku formułowania zapytań, w sposób możliwie jak najbardziej obiektywny i sprawiedliwy. Liczenie zapytań w przedziałach półrocznych wydaje się pełniej urzeczywistniać wynikającą z art. 122 ust. 4 ideę obiektywizmu i sprawiedliwości. Liczenie zapytań od początku wejścia w życie regulaminu skutkuje niekorzystnie dla klubów, kół i posłów aktywnych, a więc takich których członkowie stawiają większą liczbę zapytań. Ta swoista preferencja mniej aktywnych klubów, kół i posłów kłóci się z ideą sprawiedliwości, a także z istotą mandatu przedstawicielskiego. Wszak ustawa o obowiązkach i prawach posłów i senatorów wyraźnie określa posła na Sejm jako czynnego, a nie biernego tylko przedstawiciela Narodu. W jej przepisach wielokrotnie używa się takich określeń jak "czynny", "sumiennie", "wnikliwie". Ustawodawca postrzega zatem posła jako działacza pełnego inicjatywy, który na podstawie swojej wiedzy i doświadczenia obywatelskiego, mając na względzie postulaty i opinie wyborców (art. 101 utrzymanych w mocy przepisów Konstytucji), wykorzystuje wszelkie postawione do jego dyspozycji instrumenty działalności parlamentarnej aby twórczo uczestniczyć w (art. 2 ustawy poselsko-senatorskiej) "kształtowaniu podstawowych kierunków działalności i polityki państwa, stanowieniu prawa, sprawowaniu kontroli nad działalnością organów państwowych". Jeśli zatem członkowie klubów przejawiają pożądaną przez ustawodawcę aktywność często stawiając zapytania, to za swą czynną postawę nie powinni być "karani". Sposób liczenia zapytań w ramach rozdzielnich okresów czasu (np. półrocznych) sprzyja posłom i klubom aktywnym i pozwala uniknąć negatywnej konsekwencji właściwej sposobowi liczenia zapytań w długim przedziale czasu.

Wojciech Odrowąż-Sypniewski
8.12.94

W sprawie interpretacji art. 118 ust. 1 i art. 122 ust. 1 Regulaminu Sejmu

Prawo posła do zgłaszania interpelacji i zapytań zawarte w art. 25 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. swoją konkretyzację znajduje w art. 117 - 123 Regulaminu Sejmu.

Art. 118 ust. 1 stanowi, że "interpelację składa się w sprawach o zasadniczym charakterze" natomiast art. 122 ust. 1 określa, że celem zapytania jest "informacja o aktualnych problemach polityki Państwa". Precyzyjne rozgraniczenie zakresów przedmiotowych cytowanych zapisów jest nie możliwe. Bardzo wiele różnych kwestii politycznych ma zarówno "zasadniczy charakter", jak również mieści się w pojęciu "aktualnej polityki Państwa".

Określenie różnicy pomiędzy zakresami przedmiotowymi interpelacji i zapytania wymaga wykładni, która uwzględnia również inne elementy ich konstrukcji.

Interpelację składa się na piśmie na ręce Marszałka Sejmu (art. 118 ust. 3), powinna ona spełniać warunki określone w ust. 2. Odpowiedź na interpelację jest udzielana w ciągu 21 dni (termin dla interpelowanego) w formie pisemnej (art. 120 ust. 1) lub wyjątkowo w formie ustnej (w razie umieszczenia interpelacji w porządku dziennym w trybie art. 120 ust. 3).

Zapytanie formułowane są ustnie na każdym posiedzeniu Sejmu i wymagają bezpośredniej odpowiedzi (art. 122 ust. 2). Jedynym warunkiem formalnym jest obowiązek sygnalizacji Prezydium Sejmu ogólnej tematyki zapytania i adresata na 12 godzin przed rozpoczęciem posiedzenia (art. 122 ust. 3) wyjątek od tej zasady formułuje ust. 7: po zadaniu wszystkich zapytań, jeżeli czas przeznaczony na zapytania w porządku obrad nie został wykorzystany Marszałek Sejmu powinien dopuścić inne zapytania.

Odmienne warunki formalne, jakie Regulamin Sejmu nakłada na sposób realizacji poselskiego prawa do interpelacji i zapytania pozwalają na przybliżone rozgraniczenie zakresów przedmiotowych tych instytucji. Przedmiotem interpelacji powinny być sprawy, w przypadku których przygotowanie odpowiedzi może być pracochłonne (21 - dniowy termin na odpowiedź), jak również sprawy, w których stan faktyczny jest skomplikowany (forma pisemna zarówno pytania jak i odpowiedzi). Konstrukcja zapytania, które wymaga bezpośredniej odpowiedzi, zakłada, że udzielenie takiej odpowiedzi jest "technicznie" możliwe. Inaczej mówiąc stopień szczegółowości zadanego pytania powinien być tak określony przez pytającego, by interpelowany urzędnik mógł na nie bezpośrednio odpowiedzieć. W tym kontekście należy rozumieć zwrot "aktualne problemy polityki Państwa". Należy jednak mieć świadomość,

że proponowane w tym miejscu rozgraniczenie zakresów ma charakter dość teoretyczny, bowiem dotychczasowa praktyka przeczy możliwości przeprowadzenia takiego odróżnienia.

Jedyny warunek materialny, który Regulamin Sejmu nakłada na poselskie prawo interpelacji i zapytania został określony w przywołanym art. 118 ust. 2 "interpelacja powinna być ... skierowana zgodnie z właściwością interpelowanego". Jest to jedyne kryterium materialne, które merytorycznie rozstrzyga, co może być przedmiotem interpelacji. Niespełnienie tego warunku jest jedynym materialnym powodem (obok innych formalnych), który uprawnia Prezydium Sejmu do nie przyjęcia interpelacji (ust. 4). Ciężar wykazania, że dana sprawa mieści się w zakresie kompetencji interpelowanego organu spoczywa na pośle, który składa interpelację.

Kryterium zgodności z właściwością nie stosuje się do zapytań poselskich bowiem w przypadku tej instytucji tryb nie przewiduje kontroli Prezydium Sejmu nad treścią zapytania.

W naszym przekonaniu kryterium zgodności przedmiotu interpelacji z właściwością interpelowanego jest najbardziej podstawowym a zarazem jedynym kryterium pozwalającym na przeprowadzenie granicy między tym co może, a co nie może być przedmiotem interpelacji.

Wykładnia, która w ustalałaby jednolity, "obiektywny" sposób rozumienia zwrotów: "sprawy o zasadniczym charakterze" i "aktualne problemy polityki Państwa" musiałaby ograniczyć możliwość realizacji prawa do interpelacji i zapytania. Jest to jedno z fundamentalnych uprawnień wynikających z mandatu poselskiego, bowiem umożliwia parlamentarną kontrolę nad działalnością rządu. Z uwagi na to takie ograniczenie wydaje się nie dopuszczalne. Odpowiedź na pytanie, czym są "sprawy o zasadniczym znaczeniu" dla Państwa z natury rzeczy jest zawsze subiektywna, a każdy poseł udziela jej indywidualnie.

Art. 123. Prezydium Sejmu informuje posłów, które ze zgłoszonych interpelacji i zapytań zostają włączone do porządku dziennego określonego posiedzenia Sejmu.

Art. 124. (skreślony).

DZIAŁ IV

KANCELARIA SEJMU

Art. 125. 1. Kancelaria Sejmu wykonuje zadania organizacyjno-techniczne i doradcze związane z działalnością Sejmu i jego organów.

2. Kancelaria Sejmu stwarza posłom warunki do wykonywania mandatu poselskiego, a w szczególności przekazuje druki sejmowe oraz inne opracowania i materiały związane z pracami Sejmu, w tym teksty ujednolicone projektów ustaw; umożliwia korzystanie z opracowań fachowych, literatury i ekspertyz; stwarza posłom warunki uczestniczenia w pracach Sejmu i jego organów, a także zapewnia techniczno-organizacyjne i finansowe warunki działalności biur poselskich lub innych jednostek organizacyjnych do obsługi terenowej działalności posłów.

Dariusz Chrzanowski, Joanna Maria Karolczak
7.06.95

Czy "Kancelaria Sejmu" mieści się w pojęciu centralnego organu administracji?

W świetle obowiązujących przepisów, jak również stanowiska doktryny prawa administracyjnego należy stwierdzić, że aktualnie brak podstaw do uznania Kancelarii Sejmu nie tylko za centralny organ administracji, ale w ogóle za organ administracji.

Przepisy Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 84, poz. 426 z późn.zm.) stoją na zasadzie podziału władz na władzę ustawodawczą, sprawowaną przez Sejm i Senat, władzę wykonawczą, sprawowaną przez Prezydenta i Radę Ministrów oraz sądowniczą, sprawowaną przez niezawisłe sądy. W związku z ustaleniem kompetencji poszczególnych organów państwa wykonywanie funkcji administracji spoczywa przede wszystkim na Radzie Ministrów i związanych z nią strukturą organów administracji publicznej (uprawnienia Prezydenta w sferze administracji mają charakter marginalny - np. nadawanie odznaczeń państwowych - i w związku

z jego pozostałymi kompetencjami w sferze funkcjonowania państwa brak podstaw do uznania go za organ administracji).

Przepisy "Małej Konstytucji" nie przewidują istnienia organów centralnych.

Wyodrębnienia organów centralnych spośród innych dokonała nauka prawa administracyjnego na podstawie różnorodnych kryteriów (podporządkowanie, sfera działalności, kompetencje itp.). W literaturze, pojęcia organu centralnego używa się na oznaczenie organów naczelnych, urzędów centralnych, bądź wreszcie na oznaczenie jednych i drugich (tak: *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 1993, s. 93). Centralne organy administracji państwowej generalnie są tworzone w drodze aktów rangi ustawowej, wyjątkowo poprzez uchwały Rady Ministrów. Ich tworzenie nie ma bezpośrednich podstaw konstytucyjnych. Organami zwierzchnimi centralnych organów są: Rada Ministrów, Prezes Rady Ministrów, poszczególni ministrowie. Znajdują się więc one w hierarchicznej strukturze administracji państwowej.

Sytuacja Kancelarii Sejmu jest odmienna. Przede wszystkim nie znajduje się ona w strukturze organizacyjnej aparatu administracyjnego, podporządkowanego, czy nadzorowanego przez naczelne organy administracji, lecz jest jednostką organizacyjną innego rodzaju organu państwowego jakim jest Sejm. Ponadto nie posiada charakterystycznych dla organów administracji kompetencji. Wreszcie stworzona została w innym celu niż realizacja funkcji administracji i na innych zasadach organizacyjnych.

Zasadniczą kwestią jest w związku z tym określenie pojęcia organu administracji.

Nauka prawa administracyjnego stoi na stanowisku, że aby uznać jakąkolwiek jednostkę za organ administracji musi posiadać ona następujące cechy:

- 1) wyodrębnienie organizacyjne w aparacie państwowym,
- 2) własne przyznane prawem kompetencje,
- 3) działanie w imieniu państwa,
- 4) powołanie do wykonywania funkcji administracji.

Kancelaria Sejmu, zgodnie z uchwałą Sejmu z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu (M.P. Nr 26, poz. 185 z późn.zm.) nie posiada żadnych kompetencji z zakresu prawa administracyjnego, będąc jedynie jednostką organizacyjną Sejmu, powołaną zgodnie z treścią art. 125 ust. 1 do wykonywania zadań organizacyjno-technicznych i doradczych związanych z działalnością Sejmu i jego organów. Co więcej, powołana uchwałą nie zalicza Kancelarii Sejmu do organów Sejmu. Organem Sejmu nie jest również Szef Kancelarii Sejmu, będący zwierzchnikiem służbowym wszystkich pracowników Kancelarii Sejmu, ponoszącym odpowiedzialność za ich działania (art. 127 ust. 1 powołanej uchwały). Ani Szef Kancelarii Sejmu ani tym bardziej Kancelaria Sejmu nie posiadają w świetle obowiązujących przepisów samodzielnych przyznanych prawem kompetencji, uprawnień do działania w imieniu państwa, czy wreszcie powołania do wykonywania funkcji administracji.

W związku z powyższym należałoby odmówić Kancelarii Sejmu prawa do miana organu administracji, a tym samym do jego odmiany jaką są organy centralne administracji.

W świetle obowiązujących przepisów Kancelaria Sejmu pozostaje "urzędem" (biurem, aparatem pomocniczym) Sejmu, będącego, zgodnie z przepisami "Małej Konstytucji" organem Państwa, podobnie jak ministerstwo jest aparatem (urzędem) pracy ministra, będącego organem administracji państwowej.

Paweł Sarnecki
8.06.95

Odpowiedź na pytanie: czy Kancelaria Sejmu jest centralnym organem administracji państwowej?

Pojęcie centralnych organów administracji państwowej nie występuje w aktualnych przepisach konstytucyjnych. Instytucja ta jest natomiast znana wielu obowiązującym przepisom ustawowym. O tego rodzaju organach, zazwyczaj w połączeniu z instytucją "naczelnych" organów administracji państwowej wspominają zwłaszcza: ustawa z 12 listopada 1985 r. o zmianach w organizacji oraz zakresie działania niektórych naczelnych i centralnych organów administracji państwowej (por. zwł. jej art. 7 ust. 1 pkt. 6 i art. 11), ustawa o prokuraturze (art. 30 ust. 1), ustawa o TK (art. 1 ust. 1 pkt.2), ustawa o RPO (art. 13 ust. 1 pkt.2) oraz Prawo budżetowe (art. 9 ust. 2 pkt.2, art. 12 pkt. 1). Wszystkie one traktują "centralne organy administracji państwowej" jako organy, sprawujące administrację ale wchodzące także w zakres pojęcia "organów administracji rządowej", tj. organów, bezpośrednio lub pośrednio (poprzez Prezesa Rady Ministrów) podległych Rządowi. Takie też jest stanowisko nauki prawa administracyjnego (por. J. Boć - red., *Prawo administracyjne*, Wrocław 1993, s. 92 i n.). Do pojęcia centralnych organów administracji pań-

stwowej, w rozumieniu ustrojowym, konieczne są więc dwa elementy: sprawowanie funkcji administracyjnych (funkcji z zakresu władzy wykonawczej) oraz miejsce w strukturze administracji rządowej, funkcjonalna podległość Radzie Ministrów. Potwierdza to jednoznacznie wykaz centralnych organów administracji państwowej, umieszczony w przywołanej monografii (jw., ss. 94 i 95).

Natomiast Kancelaria Sejmu została powołana do życia Regulaminem Sejmu, czyli uchwałą jednej z izb parlamentarnych. Wzmianki o tym organie, zamieszczone w kilku ustawach (Prawo budżetowe: art. 31 ust. 3 pkt. 2, ustawa o NIK - art. 4 ust. 1 i 2) nie zmieniają jego charakteru. Z ustalenia funkcji tego organu przez art. 125 ust. 1 i 2 Regulaminu Sejmu wynika, że mamy tu do czynienia nie tyle z organem administracyjnym, co z tzw. urzędem organu, tj. "zorganizowanym zespołem osób, przydanych organowi administracyjnemu (z tym, że oczywiście Sejm nie jest organem administracyjnym - P.S.) do pomocy w wykonywaniu jego funkcji" (tamże, s. 77). Oczywiście; Kancelaria Sejmu administruje, tzn., w jej przypadku, zapewnia obsługę Sejmu i jego organów, choć są to (tylko) tzw. administracyjne czynności faktyczne, które "w procesie stosowania prawa pełnią funkcję pomocniczą wobec działań prawnych" (tamże, s. 187). Oczywiście; odnośnie Sejmu chodzi o działania prawne, polegające na stosowaniu przepisów kompetencyjnych, określających jego kompetencje. Natomiast Kancelaria Sejmu nie może podejmować działań władczych, choćby z tego powodu, że nie została powołana ustawą.

Rozstrzygające dla udzielenia odpowiedzi na rozważane pytanie jest jednak fakt, że Kancelaria Sejmu w żadnym układzie nie jest podporządkowana Rządowi, nie wchodzi do systemu organów administracji rządowej. Szefa tej Kancelarii powołuje i odwołuje Marszałek Sejmu, jej statut uchwała Prezydium Sejmu, jedynie na zlecenia Sejmu (a nie np. na wniosek premiera) NIK dokonuje jej kontroli (art. 4 ust. 2 ustawy o NIK). Natomiast żaden z czynników rządowych nie posiada wobec niej jakichkolwiek uprawnień organizacyjnych czy kierowniczych. Tę całkowitą niezależność Kancelarii Sejmu od Rządu bardzo dobitnie podkreślają również przepisy ustawy Prawo budżetowe, zwł. art. 32 ust. 3 pkt. 2 oraz art. 69. Projektowane dla Kancelarii Sejmu wydatki muszą być bowiem mechanicznie włączone przez Ministra Finansów do projektu budżetu, przedkładanego RM, a więc zupełnie inaczej niż projekty budżetu, odnoszącego się do poszczególnych resortów (por. art. 31 ust. 3 pkt 1). Przy realizacji budżetu działają też zupełnie inne organy, orzekające w sprawach o naruszenie dyscypliny budżetowej (art. 65 i 69 Prawa budżetowego).

Reasumując: Kancelaria Sejmu, choć jest organem administrującym i choć jest organem o właściwości miejscowej obejmującej cały obszar państwa, czyli nie jest organem terenowym - to jednak nie jest centralnym organem administracji państwowej, ze względu na całkowitą niezależność funkcjonalną od RM. M.zd. jest natomiast "urzędem centralnym", w rozumieniu art. 1 ust. 2 pkt.5 ustawy o Trybunale Stanu.

Art. 126. 1. Kancelarią Sejmu kieruje Szef Kancelarii Sejmu przy pomocy nie więcej niż dwóch zastępców.

2. Szefa Kancelarii Sejmu powołuje i odwołuje Marszałek Sejmu po zasięgnięciu opinii Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich.

3. Zastępców Szefa Kancelarii Sejmu powołuje i odwołuje Marszałek Sejmu, po zasięgnięciu opinii Szefa Kancelarii Sejmu.

Art. 127. 1. Szef Kancelarii Sejmu jest zwierzchnikiem służbowym wszystkich pracowników Kancelarii Sejmu i ponosi odpowiedzialność za ich działania.

2. Szef Kancelarii Sejmu jest odpowiedzialny za wykonanie budżetu Kancelarii Sejmu oraz majątek Skarbu Państwa będący w zarządzie Kancelarii Sejmu.

Art. 128. Organizację Kancelarii Sejmu określa statut Kancelarii, nadany na wniosek Szefa Kancelarii Sejmu w trybie art. 11 ust. 1 pkt 14.

DZIAŁ V

PRZEPISY SZCZEGÓLNE I KOŃCOWE

Art. 129. Zmiana niniejszej uchwały może nastąpić na wniosek Prezydium Sejmu, Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich lub co najmniej piętnastu posłów.

Art. 129a. Projekty uchwał w sprawie regulaminu Sejmu rozpatruje się w trzech czytaniach, chyba że Sejm postanowi inaczej; art. 33-46 stosuje się odpowiednio.

Art. 130. Uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski".

Art. 131. Traci moc uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 lipca 1986 r. - Tymczasowy regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski Nr 21, poz. 151, z 1987 r. Nr 29, poz. 225 i Nr 36, poz. 303, z 1989 r. Nr 26, poz. 202, z 1990 r. Nr 16, poz. 121 i Nr 30, poz. 229, z 1991 r. Nr 43, poz. 296 i 297 oraz z 1992 r. Nr 8, poz. 55).

Art. 132. Uchwała wchodzi w życie po upływie 30 dni od dnia uchwalenia.

ZAŁĄCZNIK

PRZEDMIOTOWY ZAKRES DZIAŁANIA KOMISJI SEJMOWYCH

Do zakresu działania Komisji:

1) Administracji i Spraw Wewnętrznych należą sprawy administracji państwowej oraz bezpieczeństwa, ładu i porządku publicznego, a także geodezji i kartografii;

2) do Spraw Służb Specjalnych należy opiniowanie projektów ustaw i rozporządzeń dotyczących służb specjalnych oraz ocena aktów normatywnych o charakterze ogólnym w sprawach działalności tych służb, opiniowanie kierunków pracy służb specjalnych w oparciu o informacje przedstawiane przez szefów tych służb, rozpatrywanie corocznych sprawozdań szefów tych służb, opiniowanie wniosków w sprawie powołania poszczególnych osób na stanowiska szefów i zastępców szefów służb specjalnych, opiniowanie projektu budżetu w zakresie dotyczącym służb specjalnych oraz sprawozdania z jego wykonania, ocena współdziałania służb specjalnych podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministrowi Obrony Narodowej oraz współdziałania tych służb z innymi służbami i jednostkami wojskowymi nadzorowanymi przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, ocena współdziałania służb specjalnych z organami administracji państwowej i organami ścigania oraz badanie skarg dotyczących działalności służb specjalnych;

3) Edukacji, Nauki i Młodzieży należą sprawy kształcenia i wychowania przedszkolnego, podstawowego, ogólnokształcącego, zawodowego, pomaturalnego i wyższego, oświaty dorosłych, kształcenia, dokształcania i doskonalenia zawodowego nauczycieli oraz kadr naukowych, wypoczynku, kultury fizycznej i sportu dzieci i młodzieży, opieki nad dziećmi i młodzieżą, archiwów, polityki rozwoju nauki i postępu technicznego, organizacji i kierowania nauką, badań naukowych, jednostek badawczo-rozwojowych, wdrożeń wyników badań do praktyki, wynalazczości i racjonalizacji, normalizacji, metrologii i jakości, korporacji i stowarzyszeń naukowych, współpracy naukowej z zagranicą, samorządu uczniowskiego i studenckiego oraz w jednostkach badawczo-rozwojowych, a także sprawy realizacji aspiracji młodego pokolenia oraz społeczno-zawodowej adaptacji młodzieży; przedmiotowy zakres działania Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży nie zwalnia innych komisji od szczególnej troski o sprawy postępu naukowo-technicznego w dziedzinach należących do ich właściwości;

4) Etyki Poselskiej należą sprawy opracowania "Zasad etyki poselskiej", ich uzupełniania i korygowania oraz upowszechnianie ich wśród posłów, rozpatrywanie spraw posłów, którzy zachowują się w sposób nie odpowiadający godności posła, rozpatrywanie spraw wynikających z Rejestru Korzyści i majątkowych oświadczeń poselskich;

5) Finansów Publicznych należą sprawy systemu pieniężnego, kredytowego i podatkowego, płac i dochodów, budżetu i planów finansowych państwa, funduszy celowych, agencji i fundacji z udziałem Skarbu Państwa, ubezpieczeń majątkowych oraz cel i statystyki;

6) Gospodarki należą sprawy polityki gospodarczej, a w szczególności: restrukturyzacji gospodarki, efektywności przemysłu, handlu międzynarodowego i wewnętrznego, technologii, inwestycji bezpośrednich i udziału kapitału zagranicznego, a także samorządu pracowniczego, gospodarczego i pracodawców;

7) Integracji Europejskiej należą sprawy dotyczące procesu integracji europejskiej - w tym opiniowanie projektów ustaw co do ich zgodności z prawem Unii Europejskiej - oraz sprawy realizacji umów międzynarodowych w tym zakresie;

8) Kultury Fizycznej i Turystyki należą sprawy kultury fizycznej, sportu i turystyki;

9) Kultury i Środków Przekazu należą sprawy polityki kulturalnej i informacyjnej państwa, w tym rozwoju kultury i sztuki, twórczości, upowszechniania kultury, ochrony dziedzictwa kulturalnego, prasy, radia i telewizji, wydawnictw, społecznego ruchu kulturalnego oraz współpracy kulturalnej z zagranicą;

10) Łączności z Polakami za Granicą należą sprawy więzi z krajem Polaków i osób pochodzenia polskiego zamieszkałych za granicą na stałe lub czasowo;

11) Małych i Średnich Przedsiębiorstw należą sprawy związane z tworzeniem właściwych podstaw prawnych dla powstawania, działania i rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw prowadzonych przez różne podmioty gospodarcze, dostosowywania norm prawnych, również w procesie legislacyjnym, do potrzeb i możliwości działania takich przedsiębiorstw, a także rozwoju rzemiosła, spółdzielczości oraz działalności gospodarczej w zakresie drobnej wytwórczości oraz usług;

12) Mniejszości Narodowych i Etnicznych należą sprawy związane z utrzymaniem dziedzictwa kulturowego mniejszości narodowych, etnicznych i językowych oraz ochrony ich praw;

13) Obrony Narodowej należą sprawy obrony państwa, dotyczące zwłaszcza działalności sił zbrojnych, systemu oraz funkcjonowania obrony terytorialnej kraju i obrony cywilnej, wykonywania obowiązków w dziedzinie umacniania obronności przez organy państwowe i przedsiębiorstwa państwowe, organizacje spółdzielcze i społeczne oraz przez obywateli, a także sprawy zakładów przemysłu obronnego;

14) Ochrony Konkurencji i Konsumentów należą sprawy ochrony przed działaniem monopolu, w szczególności monopolu naturalnych, zapewniania wolności konkurencji na rynku, zasadności koncesjonowania zawodów i działalności gospodarczej, przeciwdziałania monopolizacji oraz ochrony praw konsumenta;

15) Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa należą sprawy ochrony i kształtowania środowiska oraz ochrony nieodnawialnych jego zasobów, gospodarki wodnej, dróg wodnych śródlądowych, meteorologii, hydrologii, geologii oraz leśnictwa i gospodarki leśnej;

16) Odpowiedzialności Konstytucyjnej należy prowadzenie postępowania w sprawie badania zasadności skierowanych do niej wniosków wstępnych o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej, podejmowanie uchwał w tym przedmiocie oraz przedstawianie Sejmowi sprawozdań z przeprowadzonych prac;

17) Polityki Przestrzennej, Budowlanej i Mieszkaniowej należą sprawy budownictwa oraz gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej;

18) Polityki Społecznej należą sprawy kształtowania polityki socjalnej państwa, ochrony pracowników, w tym bezpieczeństwa i higieny pracy, analizy systemu płac i kosztów utrzymania, walki z bezrobociem, problemów społecznych i socjalnych osób niepełnosprawnych, ubezpieczeń społecznych, świadczeń socjalnych, pomocy społecznej, komunalnego budownictwa mieszkaniowego, problemów kombatanów;

19) Regulaminowej i Spraw Poselskich należą sprawy związane z wyrażeniem przez Sejm zgody na pociągnięcie posła do odpowiedzialności za przestępstwa lub wykroczenia albo aresztowanie bądź zatrzymanie, z warunkami wykonywania przez posłów mandatu poselskiego, jego wygaśnięcia, z działalnością biur poselskich, dotyczące wykładni i stosowania Regulaminu Sejmu oraz dokonywania analiz skarg i wniosków kierowanych do Sejmu i jego organów; rozpatrywanie zarzutów niewykonywania przez posłów obowiązków poselskich; sprawowanie stałego nadzoru nad pracą Kancelarii Sejmu;

20) Rodziny należą sprawy ustaw dotyczących bezpośrednio funkcjonowania rodziny, wypełniania jej ról i zadań, występowania z propozycjami regulacji prawnych dotyczących tych zagadnień oraz współpraca z rządowym pełnomocnikiem do spraw rodziny i kobiet;

21) Rolnictwa i Rozwoju Wsi należą sprawy rolnictwa, ogrodnictwa, sadownictwa, skupu płodów rolnych, hodowli, spółdzielczości rolniczej, gospodarki i ochrony gruntów rolnych i leśnych, zaopatrzenia wsi i rolnictwa w środki produkcji, w tym melioracji i zaopatrzenia wsi w wodę, przemysłu spożywczego, rybactwa śródlądowego oraz przetwórstwa rybnego, społeczno-zawodowych organizacji rolników i sytuacji socjalno-bytowej ludności wiejskiej; do zakresu działania Komisji należą również sprawy określania kierunków demonopolizacji organów i struktur zajmujących się powyższą działalnością oraz rozwoju i modernizacji infrastruktury wsi oraz problematyka związana z oświatą i doradztwem rolniczym;

22) Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej należą sprawy organizacji i funkcjonowania struktur samorządu terytorialnego, zarządu mieniem komunalnym, gospodarki komunalnej, zagospodarowania przestrzennego oraz rozwoju regionów i społeczności lokalnych; do zakresu działania Komisji należy także rozpatrywanie założeń polityki regionalnej państwa;

23) Skarbu Państwa, Uwłaszczenia i Prywatyzacji należą sprawy przekształceń form własności, w tym głównie sektora państwowego, oraz nadzoru nad własnością publiczną w gospodarce;

24) Spraw Zagranicznych należą sprawy polityki zagranicznej państwa;

25) Sprawiedliwości i Praw Człowieka należą sprawy przestrzegania prawa i praworządności, sądów, prokuratury, notariatu, adwokatury i obsługi prawnej, funkcjonowania samorządów adwokackiego i radcowskiego, sprawy przestrzegania praw człowieka;

26) Transportu i Łączności należą sprawy transportu lądowego, powietrznego i wodnego, łączności radiowej i telefonicznej, sieci komputerowych, telekomunikacji i poczty, a także gospodarki morskiej, w tym morskiej floty handlowej, portów morskich, rybołówstwa morskiego oraz popularyzacji problematyki morskiej;

27) Zdrowia należą sprawy ochrony zdrowia.

Beata Szepietowska
10.04.96

**Opinia w sprawie charakteru prawnego załącznika do uchwały Sejmu z dn. 30 lipca 1992 r.
- Regulamin Sejmu, określającego przedmiotowy zakres działania komisji sejmowych**

Uchwała Sejmu z dn. 30 lipca 1992 r. - Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. Nr 26, poz. 185) normuje organizację i tryb pracy Izby. Akt ten ustanawia m.in. wewnętrzne organy pomocnicze - stałe komisje sejmowe, których liczbę i nazwy określa *explicite* (art. 19 ust. 1).

Zasady techniki prawodawczej rozstrzygnęły o uregulowaniu zakresu przedmiotowego działania komisji stałych w załączniku do uchwały - Regulamin Sejmu (art. 19 ust. 2).

Oceniając charakter prawny załącznika, należy uznać, iż jego moc prawna równa jest mocy prawnej uchwały - Regulamin Sejmu.

Stanowisko powyższe uzasadniają następujące argumenty:

1. byt prawny załącznika znajduje swoją podstawę w uchwale - Regulamin Sejmu (art. 19 ust. 2),
2. Izba uchwalając Regulamin Sejmu, ma obowiązek uchwalenia załącznika (tożsamość podmiotowa wynikająca z art. 19 ust. 2 "określa"),
3. treść załącznika jest *expressis verbis* wyznaczona (determinowana) treścią art. 19 ust. 1 (stanowi jego uzupełnienie, wyczerpujące uszczegółowienie),
4. zmiana liczby i nazwy komisji stałych (art. 19 ust. 1) implikuje konieczność zmiany załącznika (treściowa zgodność przepisów tworzących jeden akt normatywny),
5. załącznik jest publikowany razem (łącznie) z uchwałą - Regulamin Sejmu (pod tą samą pozycją - 185 - w spisie treści właściwego Monitora Polskiego - nr 26).

Zakładając natomiast, iż wolą Sejmu jest wyłącznie zmiana (rozszerzenie bądź zawężenie) przedmiotowego zakresu działania komisji stałej bez dokonywania nowelizacji art. 19 ust. 1 Regulaminu Sejmu, to odpowiedni projekt winien mieć formę prawną projektu uchwały i podlegać rozpatrzeniu zgodnie z regułami, jakie kształtują tryb uchwałodawczy.

Paweł Sarnecki
19.02.98

Opinia w kwestiach:

- 1) Czy zgodne z obowiązującymi przepisami prawa jest niezwrócenie się do Komisji ds. Służb Specjalnych o opinię do wniosku w sprawie powołania poszczególnych osób na stanowiska szefów i zastępców szefów służb specjalnych?
- 2) Czy niezastosowanie się do przepisu Regulaminu Sejmu dotyczących konieczności zwrócenia się do Komisji ds. Służb Specjalnych o zaopiniowanie wniosków w sprawie powołania poszczególnych osób na stanowiska zastępców szefów służb specjalnych jest sprzeczne z prawem?

Ad. 1) W myśl obowiązujących a wchodzących tu w grę przepisów prawa jedyną sytuacją, w której występuje obowiązek zwrócenia się do przedmiotowej komisji sejmowej o wyrażenie opinii co do wniosków personalnych (o powołanie) jest art. 4a ustawy o UOP, z którego wynika obowiązek Prezesa RM, przed dokonaniem nominacji Szefa UOP, zwrócenie się o opinię do tej Komisji oraz do Prezydenta RP. W takiej sytuacji oczywiście niezwrócenie się do tej Komisji o opinię byłoby wyraźnym złamaniem normy ustawowej, powodującym odpowiedzialność organu, który tego obowiązku (tj. zwrócenie się do Komisji o opinię) nie wypełnił. W przyjętej w naszym kraju praktyce nie powoduje to jednak nieskuteczności dokonanego powołania. Ocena tej ostatniej sprawy pozostaje już poza zakresem niniejszej opinii.

Ad. 2) Pkt. 5 załącznika do Regulaminu Sejmu określa, że do zakresu działania Komisji ds. Służb Specjalnych należy m.in. "opiniowanie wniosków w sprawie powołania poszczególnych osób na stanowiska szefów i zastępców

szeffów służb specjalnych”. W myśl art. 4 ust. 2 ustawy o UOP tymi “służbami specjalnymi” są: Urząd Ochrony Państwa oraz Wojskowe Służby Informacyjne, czyli zacytowany tu przepis regulaminu (bo załączniki są zawsze integralną częścią aktu właściwego) dotyczyłyby szefa UOP, szefa WSI oraz ich zastępców.

Tymczasem przepisy ustawowe, dotyczące tych stanowisk, poza przytoczonym w odpowiedzi na pyt. 1 artykułem 4a ust. 1 ustawy o UOP - tj.: art. 4a. ust. 4 ustawy o UOP, art. 4 ustawy o urzędzie Ministra Obrony Narodowej, art. 15 ustawy o powszechnym obowiązku obrony czy § 2 pkt. 2 lit. d rozporządzenia RM z 7 listopada 1997 r. w sprawie ustalenia szczegółowego zakresu działania Ministra - członka Rady Ministrów Janusza Pałubickiego - nie wymagają przed dokonaniem powołania na stanowiska, ujęte w zacytowanym przepisie załącznika regulaminu, zwrócenia się do tej Komisji o opinie. W związku z tym trzeba jednak zająć stanowisko, że organy państwowe związane są w swym postępowaniu przede wszystkim wymogami, wyrażonymi w Konstytucji, ustawach i rozporządzeniach, jako przepisami powszechnie obowiązującymi. W ich świetle żaden organ państwowy nie był zobowiązany zwrócić się do Komisji ds. Służb Specjalnych o wyrażenie jej opinii co do obsady stanowisk: Szefa WSI, zastępców Szefa UOP i zastępców Szefa WSI.

Co prawda na podstawie powoływanego § 15 pkt. 2 lit. d cyt. rozporządzenia ów minister zobowiązany jest do “przygotowywania opinii o kandydatach na stanowiska”, o które tu idzie, ale jednak wyraźnie chodzi w tym przepisie o jego opinię (dla Prezesa RM) a przepis ten nie wymaga angażowania w tej kwestii Komisji ds. Służb Specjalnych. Pozostaje dobrą wolą ministra, czy zechce, w toku przygotowania swojej opinii, poprosić o opinię również komisję sejmową.

Organy państwowe nie są bowiem związane postanowieniami Regulaminu Sejmu - a ściślej mówiąc wiąże on je o tyle, tylko o ile zawiera postanowienia, dotyczące sposobu wykonywania konstytucyjnych i ustawowych obowiązków tych organów państwa wobec Sejmu (art. 112 Konstytucji; słowo “Sejm” możemy tu traktować *sensu largo*, jako obejmujące zarówno cały ten organ jak i jego organy wewnętrzne). Ponieważ - poza art. 4a ust. 1 ustawy o UOP - tego rodzaju obowiązki konstytucyjne lub ustawowe wobec Sejmu, o jakie chodzi w niniejszym pytaniu nie istnieją, to na postawione pytanie należy odpowiedzieć negatywnie.

2a) do Spraw Kontroli Państwowej należą sprawy działalności Najwyższej Izby Kontroli oraz Państwowej Inspekcji Pracy, a w szczególności opiniowanie planów pracy Najwyższej Izby Kontroli i rocznych sprawozdań z działalności Najwyższej Izby Kontroli oraz Państwowej Inspekcji Pracy, ich budżetów i sprawozdań z ich wykonania, opiniowanie projektu statutu Najwyższej Izby Kontroli oraz statutu Państwowej Inspekcji Pracy, opiniowanie innych rozstrzygnięć organów Sejmu oraz wniosków i materiałów wynikających z ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, składanie Sejmowi wniosków o niezwłoczne przekazanie informacji o wynikach kontroli przeprowadzonych przez Najwyższą Izbę Kontroli, przeprowadzanie okresowych ocen działalności Najwyższej Izby Kontroli oraz Państwowej Inspekcji Pracy, w tym analizy przeprowadzonych kontroli i realizacji wystąpień pokontrolnych i przedkładanie ich Marszałkowi Sejmu;

Beata Szepietowska
9.10.98

Opinia w sprawie zakresu kompetencji Komisji do Spraw Kontroli Państwowej

I. Uchwała Sejmu z dnia 30 września 1998 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej wprowadza w punkcie 1 nowelizację art. 19 ust. 1, tworząc nową stałą Komisję do Spraw Kontroli Państwowej (punkt 2a).

Zakres kompetencji Komisji określa punkt 26 uchwały odnoszący się do zmiany załącznika do Regulaminu "Przedmiotowy zakres działania komisji sejmowych" oraz - szczegółowo - nowe brzmienie art. 67 ust. 2 - 4 Regulaminu Sejmu (punkt 21 uchwały nowelizującej).

II. Generalnie - kognicja Komisji obejmuje sprawy działalności naczelnego organu kontroli państwowej - Najwyższej Izby Kontroli oraz organu powołanego do nadzoru i kontroli przestrzegania prawa pracy, w szczególności przepisów i zasad bezpieczeństwa i higieny pracy - Państwowej Inspekcji Pracy.

1. Zgodnie z art. 25 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 1995 r. Nr 13, poz. 59 z późn.zm.) i art. 5 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 6 marca 1981 r. o Państwowej Inspekcji Pracy (Dz. U. z 1985 r. Nr 54, poz. 276 z późn.zm.) Prezydium Sejmu nadaje statut Najwyższej Izbie Kontroli (na wniosek jej Prezesa) oraz ustala statut Państwowej Inspekcji Pracy (na wniosek Głównego Inspektora Pracy).

Funkcją Komisji w odniesieniu do statutów NIK i PIP jest ich opiniowanie.

a) Załącznik do Regulaminu Sejmu wskazuje wyłącznie opiniowanie statutu PIP. Natomiast w świetle ustawy o PIP Prezydium Sejmu ustala - obok statutu - także:

- siedziby i terytorialny zakres właściwości okręgowych inspektoratów pracy (art. 5 ust. 1 pkt 1);
- tryb wykonywania przez PIP czynności kontrolnych (art. 5 ust. 1 pkt 2).

Brzmienie art. 5 ust. 1 ustawy pozwala przyjąć, że materia z pkt 1 i 2 nie jest przedmiotem statutu PIP.

Dlatego wypada zapytać o *ratio legis* zakresu działania Komisji, która pomija jej właściwość do opiniowania spraw z art. 5 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o PIP.

b) Jeżeli z art. 6 ust. 4 ustawy wynika prawo (i obowiązek) Prezydium Sejmu do określania zasad reprezentacji w Radzie Ochrony Pracy (organ nadzoru nad PIP), to - naszym zdaniem - nie istnieją przeszkody, by Komisja opiniowała także tę uchwałę (nowelizacja tego nie uwzględnia).

c) Podobnie, zmiana Regulaminu Sejmu nie daje też kompetencji Komisji w zakresie opiniowania Regulaminu Rady Ochrony Pracy, który zatwierdza Marszałek Sejmu (art. 6 ust. 7 ustawy).

2. Funkcją Komisji jest opiniowanie budżetów (chyba projektów) NIK i PIP oraz opiniowanie sprawozdań z ich wykonania. O ile w ustawie o NIK jest podstawa prawna dla funkcji kontrolnej Sejmu wobec wykonania budżetu tego organu (art. 26 ust. 2), o tyle ustawa o PIP analogicznych rozwiązań nie przewiduje.

3. Zgodnie z art. 6 ust. 2 ustawy o NIK, Izba wykonuje swoje zadania na podstawie okresowych planów pracy, które przedkłada Sejmowi; może też przeprowadzać kontrole doraźne.

Uprawnienie przyznane Komisji sprowadza się do opiniowania planów pracy NIK. Warto przy tym podkreślić, że ustawowo określonym obowiązkiem NIK jest przedkładanie Sejmowi okresowych planów pracy (podobnie art. 67 ust. 2).

4. Do zadań Komisji należy opiniowanie rocznych sprawozdań z działalności NIK i PIP.

Obowiązek Prezesa NIK przedłożenia sprawozdania wynika z art. 7 ust. 1 pkt 7 ustawy o NIK, a obowiązek Głównego Inspektora Pracy - z art. 7 ust. 1 ustawy o PIP.

5. Kolejnym uprawnieniem Komisji jest opiniowanie innych rozstrzygnięć organów Sejmu oraz wniosków i materiałów wynikających z ustawy o NIK.

W naszej ocenie nie wydaje się jasne sformułowanie "opiniowanie innych rozstrzygnięć organów Sejmu /.../ wynikających z ustawy o NIK". Zapewne idzie o wydanie opinii poprzedzającej podjęcie rozstrzygnięcia przez organ Sejmu, co jednoznacznie z brzmienia tego przepisu nie wynika.

Natomiast przykładem dla "opiniowania wniosków i materiałów wynikających z ustawy o NIK" mogą być (art. 7 ust. 1):

- wnioski w sprawie rozpatrzenia przez Sejm określonych problemów związanych z działalnością organów wykonujących zadania publiczne (pkt 5);
- wystąpienia zawierające wynikające z kontroli zarzuty, dotyczące działalności osób wchodzących w skład Rady Ministrów, kierujących urzędami centralnymi, Prezesa Narodowego Banku Polskiego i osób kierujących instytucjami, o których mowa w art. 4 ust. 1, tzn. np. Kancelarią Prezydenta, Sejmu, Senatu, Państwową Inspekcją Pracy (pkt 6);
- informacje o wynikach kontroli zleconych przez Sejm lub jego organy (pkt 3);
- informacje o wynikach kontroli przeprowadzonych na wniosek Prezydenta, Prezesa Rady Ministrów oraz innych ważniejszych kontroli (pkt 4).

Mając na uwadze powyższe, wypada zapytać o przyczynę wyłączenia spod opiniowania Komisji informacji z działalności Państwowej Inspekcji Pracy, które - zgodnie z art. 7 ust. 2 ustawy o PIP - przedkłada Sejmowi Główny Inspektor Pracy.

6. Załącznik określa także funkcję Komisji polegającą na "składaniu Sejmowi wniosków o niezwłoczne przekazanie informacji o wynikach kontroli przeprowadzonych przez NIK".

Wydaje się, że celem tego przepisu jest podjęcie przez Sejm takiej uchwały, która obligowałaby NIK do niezwłocznego przekazania informacji o wynikach konkretnej kontroli. Skoro ustawowym obowiązkiem NIK jest przedkładanie Sejmowi informacji o wynikach kontroli, a Regulamin Sejmu (art. 112 Konstytucji) ma określać sposób wykonywania konstytucyjnych i ustawowych obowiązków organów państwowych wobec Sejmu, to - w naszej ocenie - proponowane uprawnienie Komisji winno wynikać z materialnego unormowania zawartego w Regulaminie Sejmu, a nie z załącznika.

7. Ostatnia kompetencja Komisji to "przeprowadzanie okresowych ocen działalności Najwyższej Izby Kontroli i Państwowej Inspekcji Pracy, w tym analizy przeprowadzonych kontroli i realizacji wystąpień pokontrolnych i przedkładanie ich Marszałkowi Sejmu".

Po pierwsze, nie znajdujemy podstawy prawnej dla formułowania przez Komisję okresowych ocen działalności NIK. Najwyższa Izba Kontroli podlega Sejmowi (art. 202 ust. 2 Konstytucji) i jeśli z zasady podległości da się (co wątpliwe) wyprowadzić i uzasadnić prawo kontroli (oceny) NIK to wyłącznie jako uprawnienie Sejmu *in pleno*.

Po drugie, Regulamin Sejmu (art. 67 ust. 3 i 4) - na zasadzie wyłączności legitymuje Prezydium Sejmu w zakresie rozpatrywania rocznych sprawozdań i informacji NIK, do których (po zmianie) Komisja przedstawia opinie lub mogą ustosunkować się do nich właściwe komisje sejmowe.

Trzeba zatem uznać, że *stricte* kontrolna funkcja Komisji wobec NIK poddaje w wątpliwość konstytucyjnie określony status Izby jako naczelnego organu kontroli państwowej (art. 202 ust. 1). Uprawnienie Komisji znakomicie "konsumuje" opiniowanie informacji i sprawozdań NIK.

Natomiast wyposażenie Komisji w prawo oceny (*de facto* kontroli) NIK, przy równoczesnym braku określenia skutków prawnych, jakie w przypadku negatywnego stanowiska powinna ona wywołać, prowadzi do konkluzji, zgodnie z którą nowe rozwiązanie nie zostało należycie zanalizowane na etapie prac komisyjnych i sejmowych.

III. Na pytanie, "czy Komisja do Spraw Kontroli Państwowej może inicjować kontrolę NIK" należy odpowiedzieć twierdząco.

Zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy o NIK, Izba podejmuje kontrole na zlecenie Sejmu lub jego organów.

Komisja może zatem podjąć uchwałę o zleceniu przeprowadzenia kontroli przez NIK, a Marszałek Sejmu winien ją przekazać Prezesowi NIK.

Beata Szepietowska

1.04.99

Opinia w sprawie punktu 1 Opinii nr 2 Komisji do Spraw Kontroli Państwowej w świetle pkt 2a załącznika do Regulaminu Sejmu i ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli

I. Uchwała Sejmu z dnia 30 września 1998 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej znowelizowała art. 19 ust. 1, tworząc nową stałą Komisję do Spraw Kontroli Państwowej (punkt 2a).

Zakres kompetencji Komisji określa załącznik do Regulaminu Sejmu "Przedmiotowy zakres działania komisji sejmowych" (pkt 2a) oraz - szczegółowo - nowe brzmienie art. 67 ust. 2 - 4 Regulaminu Sejmu.

II. Generalnie - kognicja Komisji obejmuje sprawy działalności naczelnego organu kontroli państwowej - Najwyższej Izby Kontroli oraz organu powołanego do nadzoru i kontroli przestrzegania prawa pracy, w szczególności przepisów i zasad bezpieczeństwa i higieny pracy - Państwowej Inspekcji Pracy.

1. Zgodnie z art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 1995 r. Nr 13, poz. 59 z późn.zm.) Izba wykonuje swoje zadania na podstawie okresowych planów pracy (uchwalanych przez Kolegium NIK - art. 23 ust. 2 pkt 6), które przedkłada Sejmowi; może też przeprowadzać kontrole doraźne.

W myśl art. 7 ust. 2 ustawy o NIK "tryb wykonywania przez Izbę obowiązków wobec Sejmu i jego organów określa Regulamin Sejmu".

W konsekwencji, Regulamin Sejmu stanowi (art. 67 ust. 2), że Prezydium Sejmu, po zasięgnięciu opinii Komisji do Spraw Kontroli Państwowej, rozpatruje przedkładane przez Prezesa Najwyższej Izby Kontroli okresowe plany pracy Najwyższej Izby Kontroli. Natomiast uprawnienie przyznane Komisji (pkt 2a załącznika) sprowadza się do opiniowania planów pracy NIK.

Warto zatem podkreślić, że ustawowo określonym obowiązkiem NIK jest przedkładanie Sejmowi okresowych planów pracy, które - po pierwsze - mając formę planu, zaaprobowaną w drodze uchwały Kolegium NIK, nie mogą być traktowane jako projekt planu; po drugie zaś - użycie w przepisie wyrażenia "okresowe" a nie "roczne" (jak np. w art. 67 ust. 4 Regulaminu Sejmu w zw. z art. 23 ust. 1 pkt 2 ustawy o NIK) oznacza, że "okresowość" może być utożsamiona zarówno z "rocznością", jak i okresem krótszym, np. kwartalnym czy półrocznym.

2. Propozycję zawartą w analizowanym pkt 1 Opinii nr 2, by przedmiotem opinii Komisji do Spraw Kontroli Państwowej był projekt planu pracy NIK, co z kolei wymagałoby zmiany Regulaminu Sejmu, należy uznać za prawnie niedopuszczalną.

Trzeba w tym miejscu wyraźnie podkreślić, że art. 112 Konstytucji kształtuje zasadę tzw. autonomii Regulaminowej Izby, wyznaczając zakres przedmiotowy Regulaminu Sejmu, który - obok normowania organizacji wewnętrznej i porządku prac Sejmu oraz trybu powoływania i działalności jego organów, określa również sposób wykonywania konstytucyjnych i ustawowych obowiązków organów państwowych wobec Sejmu.

Stąd, Regulamin Sejmu nie może - w ogólności - stanowić podstawy prawnej dla nałożenia na organy państwowe obowiązków, bowiem ich źródłem jest wyłącznie Konstytucja lub ustawy.

W szczególności zaś, legitymacja Izby do ustalenia sposobu wykonywania obowiązków nie może oznaczać, że rozstrzygając o procedurach (aspekt formalnoprawny), Sejm "przy okazji" kreuje obowiązki organów państwowych nie znane Konstytucji lub ustawom (aspekt materialnoprawny).

Skoro - w ocenie Komisji - istnieje uzasadniona potrzeba zmiany obowiązującego prawa, to jedynym i zgodnym z Konstytucją postępowaniem byłaby - najpierw - nowelizacja ustawy o NIK, później - dostosowanie do niej odpowiednich przepisów Regulaminu Sejmu.

3. Odrębny problem stanowi natomiast wskazanie *ratio legis* ewentualnej zmiany. Zdaniem Komisji "opiniowanie (...) w odniesieniu do projektu daje Prezydium Sejmu i NIK-owi realną możliwość uwzględnienia uwag Komisji".

Naszym zdaniem, stanowisko powyższe wymaga rozpatrzenia w dwóch płaszczyznach.

Po pierwsze, Regulamin Sejmu (art. 67 ust. 2) przyznaje Prezydium Sejmu kompetencję rozpatrywania okresowych planów pracy NIK, do których Komisja przedstawia opinie.

Regulamin oraz ustawa o NIK nie precyzują przy tym, jakie skutki prawne rodzi uchwała Prezydium Sejmu podjęta w ramach "rozpatrzenia planu pracy NIK".

W przywołanej ustawie nie znajdziemy takich postanowień, które obligowałyby Kolegium NIK do dokonania zmian w okresowym planie pracy, wynikających z rozpatrzenia planu przez Prezydium Sejmu. Jedynym wyjątkiem byłaby sytuacja, w której rozpatrzenie planu wiązałoby się ze zleceniem podjęcia kontroli (pochodzącym od Sejmu lub jego organów - art. 6 ust. 1 ustawy), której temat nie został ujęty w planie. Wówczas Kolegium NIK winno znowelizować okresowy plan pracy, wprowadzając zlecone kontrole sejmowe.

Wypada zatem przyjąć, że uwzględnienie przez Kolegium NIK uwag (z wyłączeniem zlecenia kontroli) sformułowanych przez Prezydium Sejmu, w granicach rozpatrzenia planu pracy, ma charakter fakultatywny. Jeśli sejmowe propozycje nowych (zmienionych) tematów kontroli nie zyskają aprobaty Kolegium NIK, zawsze istnieje po stronie Sejmu i jego organów prawo zlecenia podjęcia kontroli przez NIK (tzw. kontrola doraźna).

W konsekwencji - postulat rozpatrywania przez Prezydium Sejmu "projektów okresowych planów kontroli", po ich uprzednim zaopiniowaniu przez Komisję, tylko wówczas wywołałby oczekiwany skutek, gdyby Kolegium NIK miało ustawowy obowiązek uwzględnienia stanowiska Prezydium Sejmu w pracach nad ostatecznym okresowym planem kontroli. Jeśli poprzestać na obowiązujących rozwiązaniach, to zarówno rozpatrzenie przez Prezydium Sejmu projektu planu, jak i planu pracy będzie wiążące dla Kolegium NIK wyłącznie w zakresie zgłoszonych zleceń podjęcia kontroli, zaś uwagi o innym charakterze trzeba traktować w kategoriach opinii (mogą, choć nie muszą być uwzględnione).

Jednocześnie, po drugie - mając na uwadze postawioną wyżej tezę o ewentualnej ustawowej dopuszczalności niewątpliwie władczej ingerencji Prezydium Sejmu w przedmiotowe i podmiotowe kształtowanie tematów kontroli przez NIK (obowiązek zmiany projektu planu), twierdzimy, iż nie znajduje ona uzasadnienia w świetle postanowień Konstytucji.

Najwyższa Izba Kontroli podlega Sejmowi (art. 202 ust. 2 Konstytucji), przy czym podległość ta nie ma charakteru organizacyjnego ani hierarchicznego.¹³

Z jednej bowiem strony, ustrojodawca czyni z NIK organ zajmujący najwyższą "naczelną" pozycję w całym systemie organów i instytucji realizujących kompetencje kontrolne państwa (art. 202 ust. 1 Konstytucji), przez co uprawnienia kontrolne NIK służą m.in. wzmocnieniu skuteczności kontroli parlamentarnej.

Z drugiej zaś, zdaniem P. Sarneckiego,¹⁴ "chęć zapewnienia parlamentowi instytucjonalnego wsparcia dla jego kontroli implikuje jednak konieczność ograniczenia podległości NIK do tych jedynie form, które gwarantują służebne wobec Sejmu usytuowanie NIK. Nie mogą one jednak spowodować zagrożenia dla wspomnianych wyżej wartości wykonywanych przez ten organ kompetencji, tj. fachowości, rzetelności i obiektywizmu".

W naszej ocenie, obligatoryjność uwzględniania przez Kolegium NIK uwag Prezydium Sejmu odnoszących się do kształtowania podmiotowego i przedmiotowego (projektu) planu kontroli, *a priori* poddawałaby w wątpliwość regułę obiektywizmu w działaniu NIK (przez zdeterminowanie NIK w zakresie tematów kontroli).

Kończąc, sygnalizujemy sporny w doktrynie i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego problem podmiotowej podległości NIK: Sejmowi czy Prezydium Sejmu?

¹³ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 1999, s. 560.

¹⁴ P. Sarnecki, *Prawo konstytucyjne RP*, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 1999, s. 376.

Jeśli zgodnie z cytowanym wyżej art. 202 ust. 2 Konstytucji NIK podlega Sejmowi i z zasady tej da się wyprowadzić i uzasadnić prawo wiążącego rozpatrywania planów pracy NIK (tzn. prowadzącego do zmiany), to (naszym zdaniem) wyłącznie jako uprawnienie Sejmu *in pleno*.

Wojciech Odrowąż-Sypniewski
19.07.01

Opinia na temat zakresu kompetencji Komisji do Spraw Kontroli Państwowej w odniesieniu do obsady stanowisk w Najwyższej Izbie Kontroli

I. Uprawnienia kreacyjne Marszałka Sejmu względem Najwyższej Izby Kontroli określa ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 1995 r. Nr 13 poz. 59 z późn.zm.). Marszałek Sejmu na wniosek Prezesa NIK powołuje i odwołuje wiceprezesów Najwyższej Izby Kontroli (art. 21 ust. 1) oraz członków Kolegium NIK (art. 22 ust. 2 i ust. 6). Ponadto Marszałek Sejmu wyraża zgodę na powołanie lub odwołanie dyrektora generalnego NIK przez Prezesa NIK (art. 21 ust. 2).

Zakres działania Komisji do Spraw Kontroli Państwowej określa pkt 2a Załącznika do Regulaminu Sejmu. Zakres ten obejmuje sprawy działalności Najwyższej Izby Kontroli oraz Państwowej Inspekcji Pracy, a w szczególności:

- „opiniowanie planów pracy NIK i rocznych sprawozdań z działalności NIK oraz PIP”,
- „(opiniowanie) ich budżetów i sprawozdań z ich wykonania”,
- „opiniowanie projektu statutu NIK oraz statutu PIP,
- „opiniowanie innych rozstrzygnięć organów Sejmu oraz wniosków i materiałów wynikających z ustawy o NIK”,
- „składanie Sejmowi wniosków o niezwłoczne przekazanie informacji o wynikach kontroli przeprowadzonych przez NIK”,
- „przeprowadzanie okresowych ocen działalności NIK oraz PIP, w tym analizy przeprowadzonych kontroli i realizacji wystąpień pokontrolnych i przedkładanie ich Marszałkowi Sejmu”.

Analiza zakresu kompetencji Komisji do Spraw Kontroli Państwowej rodzi pytanie, czy obejmuje on opiniowanie działań Marszałka Sejmu związanych z obsadą stanowisk w NIK? Czy Marszałek Sejmu zobowiązany jest do zasięgnięcia opinii Komisji, czy też zasięgnięcie opinii Komisji mieści się w zakresie władzy dyskrecjonalnej Marszałka Sejmu i organ ten może, lecz nie musi, zwrócić się do Komisji o przedstawienie opinii w przedkładanej sprawie?

II. Rozważania na temat kompetencji Komisji do Spraw Kontroli Państwowej poprzedzać musi ogólna uwaga, iż wykładnia pkt 2a załącznika do Regulaminu Sejmu uwzględniać musi zasadę, iż przepis ten określa zakres działania komisji sejmowej, który to zakres jest pochodną kompetencji Sejmu w odniesieniu do Najwyższej Izby Kontroli. Poszczególne uprawnienia komisji mieszczące się w zakresie jej działania są jedynie pochodną konstytucyjnych i ustawowych uprawnień Sejmu, i nie można ich interpretować jako samoistnych kompetencji Komisji.

Komisje sejmowe są wyspecjalizowanymi organami wewnętrznymi Sejmu, zajmującymi się rozpatrywaniem, opiniowaniem i przygotowaniem spraw stanowiących przedmiot obrad Sejmu (art. 18 ust. 1 RS) oraz organami kontroli sejmowej w zakresie określonym ustawami i Konstytucją (art. 18 ust. 2 RS). Jak stwierdza L. Garlicki „Komisje są więc organami pomocniczymi Sejmu w tym znaczeniu, że przygotowują one tylko akty i rozstrzygnięcia, które są następnie podejmowane przez Sejm, a same nie dysponują możliwością ich podejmowania” (L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne – zarys wykładu*, Warszawa 1999, s. 298)

W tym kontekście nie może budzić wątpliwości, iż odpowiedź na pytanie, czy uprawnienie Komisji do Spraw Kontroli Państwowej do „opiniowania rozstrzygnięć organów Sejmu” odnoszących się do NIK, obejmuje sprawy związane z obsadą stanowisk w strukturze organizacyjnej NIK zależy od tego czy uznamy, iż uprawnienia kreacyjne przysługujące z mocy ustawy o NIK Marszałkowi Sejmu są jego samodzielnymi uprawnieniami, czy też są kompetencjami Sejmu jedynie wykonywanymi przez Marszałka.

III. W wyroku z 1 grudnia 1998 r. (sygn. K. 21/98) Trybunał Konstytucyjny uznał, iż o ile nadawanie statutu NIK przez Marszałka Sejmu (art. 25 ust. 2) stanowi realizację kompetencji Sejmu wynikającej z konstytucyjnej zasady podległości NIK wobec Sejmu, to w przypadku uprawnień kreacyjnych Marszałka Sejmu wobec NIK mamy do czynienia z własnymi kompetencjami tego organu.

Trybunał rozważając zarzut, że przyznanie Marszałkowi Sejmu prawa powoływania wiceprezesów NIK na wniosek Prezesa NIK oraz prawa powoływania i odwoływania na wniosek Prezesa NIK członków Kolegium NIK, narusza konstytucyjne kompetencje Sejmu jako organu władzy ustawodawczej oraz zasady demokratycznego państwa prawnego stwierdził, że uprawnienia kreacyjne Sejmu wobec NIK uregulowano wyczerpująco w art. 205 Konstytucji („Prezes Najwyższej Izby Kontroli jest powoływany przez Sejm za zgodą Senatu”). Trybunał podkreślił, iż „o innych organach NIK konstytucja nie wspomina, odsyłając w art. 207 organizację oraz tryb działania NIK, do regulacji ustawowej”.

Wynika z tego – zdaniem TK - „że ustrojodawca uznał, iż w zakresie funkcji kreacyjnej, zasadę podległości NIK Sejmowi w wystarczający sposób zapewnia i wyczerpuje konstytucyjny tryb powoływania Prezesa NIK. Nie jest zatem konieczne, aby cały działający kolegialnie Sejm zatwierdzał wnioski Prezesa NIK mające za przedmiot powołanie wewnętrznych organów NIK. Decyzje te mają charakter indywidualno-konkretny i nie można ich traktować jako aktów stanowiących źródła prawa. Nie ma zatem przeszkód, by ustawodawca zwykły powierzył podejmowanie tych decyzji personalnych Marszałkowi Sejmu (...). Sposób powoływania innych, poza Prezesem, organów NIK jest elementem organizacji NIK, którą art. 207 Konstytucji odsyła do regulacji ustawowej. Określenie tego sposobu, także od strony podmiotu dokonującego tej czynności, mieści się więc w materii ustawowej dotyczącej organizacji oraz trybu działania NIK.” Uzasadniając swoje stanowisko Trybunał wskazał, że do czasu orzekania w badanej sprawie, „w niektórych ustawach dotyczących instytucji publicznych zachowały się uprawnienia kreacyjne organu wewnętrznego Sejmu (w tym wypadku jego Prezydium). Odnosi się to do powoływania i odwoływania przewodniczącego, jego zastępców, sekretarza i członków Rady Ochrony Pracy (art. 6 ust. 2 ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy - Dz.U. z 1985 r. Nr 54, poz. 276 ze zm.), czy też powoływanie przedstawiciela Sejmu w Radzie CBOS (art. 8 ust. 1 pkt 1 ustawy z 20 lutego 1997 r. o fundacji - Centrum Badania Opinii Społecznej - Dz. U. Nr 30, poz. 163)”. W konkluzji tego wyводу Trybunał Konstytucyjny uznał, iż powierzenie Marszałkowi Sejmu kompetencji do powoływania i odwoływania wiceprezesów NIK oraz członków Kolegium NIK nie narusza zasady podległości NIK Sejmowi i mieści się w dyspozycji art. 207 Konstytucji.

IV. W tym kontekście uznać należy, iż przysługujące Marszałkowi Sejmu z mocy ustawy uprawnienia w zakresie obsady stanowisk w NIK mają charakter kompetencji własnych realizowanych przez Marszałka Sejmu w sposób dyskrecyjny. Ich wykonywanie nie jest warunkowane koniecznością zasięgnięcia opinii Komisji.

Pogląd przeciwny prowadziłby do wniosku, iż Regulamin Sejmu określa w pewnym zakresie tryb powoływania organów wewnętrznych NIK czyli wkracza w materię zastrzeżoną z mocy art. 207 Konstytucji dla ustawy.

Stanowisko takie jest z oczywistych przyczyn nie do zaakceptowania. Pogląd zgodnie z którym legalność działań Marszałka Sejmu w zakresie obsady stanowisk w NIK wymaga zasięgnięcia opinii Komisji do Spraw Kontroli Państwowej oznacza, iż tryb powoływania organów wewnętrznych NIK określa obok ustawy również Regulamin Sejmu, a zatem pogląd taki jest sprzeczny z Konstytucją.

V. Stanowisko powyższe wspiera również analiza warstwy językowej pkt 2a Załącznika do Regulaminu Sejmu. Analiza sposobu w jaki sformułowane są poszczególne kompetencje Komisji prowadzi do wniosku, iż uprawnienie do „opiniowania innych rozstrzygnięć organów Sejmu” nie nawiązując do żadnego konkretnego „rozstrzygnięcia” lub grupy „rozstrzygnięć”, różni się poziomem ogólności od pozostałych kompetencji wyliczonych w pkt 2a Załącznika. O ile pozostałe uprawnienia wymienione jako „szczególne” uprawnienia Komisji sformułowane zostały w sposób konkretny, to cytowane wyżej uprawnienie do „opiniowania” posługuje się generalną formułą „innych rozstrzygnięć organów Sejmu” odnoszących się – jak można domniemywać z początkowego fragmentu formuły w pkt 2a – do ogólnej sfery „spraw działalności Najwyższej Izby Kontroli. (Jak wskazywała B. Szepietowska „nie wydaje się jasne sformułowanie „opiniowanie innych rozstrzygnięć organów Sejmu (...).” Zapewne idzie o wydanie opinii poprzedzającej podjęcie rozstrzygnięcia przez organ Sejmu, co jednoznacznie z brzmienia tego przepisu nie wynika” B. Szepietowska, *W sprawie zakresu kompetencji komisji do Spraw Kontroli Państwowej*, "Przegląd Sejmowy", nr 1(30)99, s. 126).

Wydaje się, iż zestawienie konkretnych uprawnień Komisji do „opiniowania planów pracy NIK”, „opiniowania budżetu NIK”, „opiniowania statutu NIK” etc., z ogólną kompetencją do „opiniowania rozstrzygnięć organów Sejmu” odnoszących się do NIK, wyklucza możliwość uznania, iż ostatnie z wymienionych uprawnień nakłada na Marszałka Sejmu obowiązek zasięgnięcia opinii NIK w postępowaniu mającym na celu realizację przysługujących mu z mocy ustawy uprawnień w zakresie obsady stanowisk w NIK.

Wydaje się raczej, iż analizowaną kompetencję odnieść należy do ogólnych zasad Regulaminu Sejmu określających rolę komisji sejmowych jako wyspecjalizowanych organów pomocniczych Sejmu, które powołane są m.in. do wyrażania opinii w sprawach przekazanych pod ich obrady przez Sejm, Marszałka Sejmu lub Prezydium Sejmu (art. 18 ust. 1 pkt 2 RS). Marszałek Sejmu wykonując przysługujące mu z mocy ustawy uprawnienia w zakresie obsady

stanowisk w NIK może zasięgnąć opinii Komisji do Spraw Kontroli Państwowej. Brzmienie pkt 2a Załącznika do Regulaminu Sejmu w części odnoszącej się do „opiniowania rozstrzygnięć organów Sejmu” jest zatem nie tyle samodzielną podstawą prawną kompetencji Komisji, co stanowi wskazanie, iż w sytuacji, gdy organ Sejmu (Marszałek Sejmu, Prezydium Sejmu) podejmujący rozstrzygnięcie w sprawie dotyczącej NIK uznaje za celowe zasięgnięcie opinii komisji sejmowej, komisją właściwą do przedstawienia takiej opinii jest Komisja do Spraw Kontroli Państwowej.